

Rapporter 2008/21

Torbjørn Eika, Zhiyang Jia og Tom Kornstad
**Økonomiske virkninger av to tiltak
for likere lønn**

Rapporter I denne serien publiseres statistiske analyser, metode- og modellbeskrivelser fra de enkelte forsknings- og statistikkområder. Også resultater av ulike enkeltundersøkelser publiseres her, oftest med utfyllende kommentarer og analyser.

© Statistisk sentralbyrå, mai Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen, skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.	Standardtegn i tabeller	Symbol
ISBN 978-82-537-7377-3 Trykt versjon	Tall kan ikke forekomme	.
ISBN 978-82-537-7378-0 Elektronisk versjon	Oppgave mangler	..
ISSN 0806-2056	Oppgave mangler foreløpig	...
Emne	Tall kan ikke offentliggjøres	:
06.05	Null	-
Trykk: Statistisk sentralbyrå	Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
	Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
	Foreløpige tall	*
	Brudd i den loddrette serien	—
	Brudd i den vannrette serien	
	Desimalskilletegn	,

Sammendrag

Kvinnelige lønnstakere tjener i gjennomsnitt betydelig mindre enn menn. Regjeringen satte derfor ned et utvalg - Likelønnskommisjonen - som blant annet skulle vurdere hva som kan bidra til å redusere de systematiske forskjellene i timelønn. I denne studien rapporteres beregninger med mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid og den makroøkonometrisk modellen MODAG som kaster lys over de økonomiske virkningene av to av tiltakene kommisjonen foreslår; innstramming i håndhevelsen av likelønnsbestemmelsen i Lov om likestilling mellom kjønnene og et likelønnsløft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor.

Hvor mye lønnsgapet vil bli redusert av å skjerpe håndhevelsen av loven, kan vi ikke si noe om. Hvis det førte til full lønnsutjevning ved at kvinner får samme avkastning av utdanning og yrkeserfaring som menn uavhengig av sektor og bedrift, er den isolerte effekten på arbeidstilbudet i følge LOTTE-Arbeid en økning i kvinners arbeidstilbud med 4,0 prosent. Kvinners lønn ville da i gjennomsnitt øke med 18,8 prosent.

Et likelønnsløft i form av en likelønnsrett på om lag 3 milliarder kroner til heving av lønna i kvinnedominerte stillingsgrupper i offentlig sektor med til 1 - 4 års universitets- eller høyskoleutdanning, vil isolert sett øke lønnsnivået i offentlig forvaltning med 1,2 prosent. Den umiddelbare virkningen på lønnsandelen for kvinner i offentlig sektor er en økning på 1,5 prosentpoeng. Beregninger med MODAG tyder på at lønna i offentlig forvaltning etter to år vil være løftet med 1,7 prosent. Dette smitter over på privat tjenesteyting hvor lønnsnivået øker litt i forhold til hva det ellers hadde vært, mens lønnsnivået i industrien reduseres på grunn av svakere lønnsomhet. Samlet sett blir lønnsnivået i det andre året 0,9 prosent høyere enn det det hadde vært uten lønnsløftet.

Beregningene på LOTTE-Arbeid viser at ønsket arbeidstid blant arbeidstakere i kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig forvaltning øker med 0,9 prosent som følge av lønnsløftet. Forutsatt at tiltaket ikke endrer ønsket deltakelse i arbeidslivet blant andre grupper, vil arbeidstilbudet i offentlig sektor samlet sett øke med 0,25 prosent, og dette vil utgjøre knapt 0,1 prosent for arbeidsstyrken i alt.

På meget usikkert grunnlag anslås den samlede lønnsutjevningen som følge av kvinnelønnsløftet i offentlig sektor til i størrelsesorden 0,75 prosentpoeng. Kostnadene av tiltaket er en reduksjon i offentlig konsum på 0,6 prosent, svakere lønnsomhet i konkurranseutsatt virksomhet og litt høyere arbeidsledighet og renter.

Studien er gjort som et oppdrag for Likelønnskommisjonen og en litt fortettet versjon er trykt som vedlegg i kommisjonens innstilling; NOU 2008:6.

Innhold

Sammendrag.....	3
1. Innledning	5
2. Full lønnsmessig likestilling analysert ved LOTTE-Arbeid.....	9
2.1. Kort om data og arbeidstilbudsmodellen LOTTE-Arbeid.....	9
2.2. Noen teoretiske betraktninger.....	11
2.3. Empirisk analyse av arbeidstilbudsendringer.....	11
2.4. Oppsummering arbeidstilbudsendringer	15
3. Likelønnsløft - lønnspekt i offentlig sektor – Hvor stor er potten?.....	16
4. Makroøkonomisk virkninger av et likelønnsløft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor.....	18
4.1. Resultater av innledende beregninger	19
4.2. Mer fullstendige resultater	19
4.3. Lønnsløftet tatt over flere år.....	22
4.4. Lønnsløft uten inndekning	23
4.5. Engangslønnsløft.....	25
5. Arbeidstilbudseffekter av likelønnsløftet	27
6. Noen avsluttende merknader	30
Referanser.....	31
Vedlegg	
A. Arbeidstilbudsmodellen LOTTE-Arbeid.....	33
B. Kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig forvaltning	35
C. Sektorspesifikke lønnsrelasjoner	36
Tabellregister.....	37

1. Innledning

Til tross for stor grad av likestilling mellom kjønnene, er det fremdeles klare forskjeller i gjennomsnittlig timelønn mellom kvinner og menn. Ifølge fjorårets siste rapport fra Det teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene, TBu (2007), utgjorde heltidsansatte kvinners månedslønn i gjennomsnitt 86,8 prosent av menns i 2006.¹ Det er åpenbart mange årsaker til forskjeller i lønn. De kan være knyttet til faktorer som utdanning, erfaring, stillingstype, funksjon, yrkesvalg og preferanser, og dette trenger ikke være en følge av eksplisitt kjønnsdiskriminering. Kjønnsdiskriminering eller ikke, det kan være gode grunner for å ønske å redusere forskjellene.

En reduksjon eller helt fjerning av systematiske kjønnsmessig lønnsforskjeller, vil åpenbart ha mange typer konsekvenser for økonomien. Virkningene vil avhenge av hvordan dette skjer og virkemidlene som settes inn for å oppnå dette. Reaksjonen i arbeidsmarkedet er åpenbart et kjerneområde for virkninger, spesielt knyttet til arbeidstilbud og lønnsdannelse. Gjennom endringer i arbeidsmarkedet vil imidlertid de aller fleste områder av økonomien påvirkes.

Myndighetene oppfatter lønnsforskjellene mellom kvinner og menn som problematiske og satte derfor i juni 2006 ned en kommisjon – Likelønns-kommisjonen - som blant annet skulle vurdere hva som kan bidra til å redusere lønnsforskjellene. Utvalgets innstilling ble presentert 21. februar 2008, NOU 2008:6. På oppdrag fra Likelønnskommisjonen analyserte vi noen aspekt ved to av de foreslåtte tiltakene for å redusere forskjellene i lønn mellom kvinner og menn, se vedlegg 2 i utvalgets innstilling; Eika, Jia og Kornstad (2008). Den foreliggende rapporten gir en mer utfyllende beskrivelse av hovedresultatene presentert i utvalgets innstilling.

Tiltakene vi ser på er

1. Innstramming i håndhevelsen av likelønnsbestemmelsen i Lov om likestilling mellom kjønnene
2. Likelønnsloft for kvinne-dominerte yrker i offentlig sektor

Loven som er nevnt i *tiltak 1* slår fast at kvinner og menn skal ha lik lønn for likt arbeid og for arbeid av lik verdi hos samme arbeidsgiver. Vi har imidlertid ingen modeller eller analyseresultater som viser hvor mye lønns-gapet vil bli redusert av å skjerpe håndhevelsen av loven. Tiltaket er analysert ved å se på virkningen på arbeidstilbudet av det som kan tolkes som en full mål-oppnåelse (eller vel så det) med hensyn til lønnsutjevning mellom kvinner og menn. Resultatene kaster dermed lys også over andre måter å oppnå dette på, mens effekter av virkemiddelbruken i seg selv ikke tas hensyn til. I hovedberegningen ser vi på virkningene av at kvinner får samme avkastning av utdanning og erfaring som menn uavhengig av sektor og bedrift. Det forutsettes dermed at det er kvinnens lønn som heves, mens mennenes er upåvirket. Analysene er gjennomført ved beregninger på mikrosimulerings-modellen LOTTE-Arbeid.²

Analysen antyder at full likestilling med hensyn til avkastning av utdanning og yrkeserfaring ved at kvinner får økt lønn, vil føre til økning i kvinners arbeidstilbud med 4,0 prosent. Ifølge våre beregninger vil kvinners lønn øke med 18,8³ prosent, mens gjennomsnittlig timelønn for alle lønnstakere øker med 8,6 prosent. Anslaget på 18,8 prosent kan virke høyt, og i en følsomhetsanalyse ser vi på virkningene av

¹ Ifølge SSBs lønnsstatistikk var andelen 84,7 prosent når en tar med deltidsansatte og regner om til månedslønn per heltidsekvivalent.

² Nærmere omtalt i avsnitt 2 og i Dagsvik mfl. (2007).

³ Dette er noe mer enn den samlede gjennomsnittlige forskjellen mellom kvinner og menn ifølge TBu (2007). Forskjellen skyldes primært ulike lønnsbegrep (se avsnitt 2.1 for en nærmere redegjørelse). Med våre tall vil det fremdeles være en forskjell mellom kvinners og menns lønnsfordeling etter dette, som skyldes forskjeller i lengde på utdanning og yrkeserfaring.

at *alle* kvinners lønn øker med 12 prosent.⁴ Resultatet av den beregningen er at kvinners arbeidstilbud øker noe mindre, med 2,8 prosent. Avsnitt 2.1 belyser noen problemer knyttet til måling av lønnsforskjeller.

I en tilleggsanalyse ser vi på virkningen av lønnsutjevning bare innen offentlig sektor. Det virker rimelig å tro at en stor del av de lovstridige lønnsforskjellene må være knyttet til offentlig sektor, fordi det her er store enheter med samme arbeidsgiver som sysselsetter mange med svært forskjellig utdannings- og yrkesbakgrunn. For kvinner som i dag arbeider i offentlig sektor, vil det å få samme avkastning av erfaring og utdanning som menn i offentlig sektor, bidra til at arbeidstilbudet (i timer) øker med 1,1 prosent, mens timelønna i gjennomsnitt øker med 6,3 prosent.

Det må her understrekes at LOTTE-Arbeid er en statisk modell – og sier dermed ikke noe om hvor lang tid det tar før virkningene er realisert. Modellen gir også resultater for arbeidstakernes atferd uten å ta hensyn til noen tilbakevirkninger fra andre deler av økonomien. På lang sikt kan dette virke som mer adekvate forutsetninger enn på kort sikt. Forutsetningene og beregningsresultatene knyttet til tiltak 1 diskuteres nærmere i avsnitt 2.3.

I analysen av *tiltak 2* – tenker vi oss at tiltaket innebærer en økning av lønnsnivået i kvinnedominerte stillingsgrupper med krav til 1 - 4 års universitets- eller høyskoleutdanning. Lønnsloftet tenkes gjort gjennom særskilte bevilgninger til fire ulike deler av offentlig forvaltning. Det forutsettes at alle arbeidstakere (kvinner og menn) i de kvinnedominerte stillingsgruppene får den samme "ekstra" økningen i lønn (per årsverk) innen henholdsvis Stat, skoleverk, øvrig kommune og Spekterhelse/helseforetak. Vi anslår at dette i 2006 kan dreie seg om lag 144 500 årsverk hvorav 112 000 kvinneårsverk som skal tilgodeses. Under gitte forutsetninger, som vi kommer nærmere inn på i avsnitt 3, anslås lønnsfattene samlet til 2,7 mrd. kroner (beløp til fordeling). Den *isolerte* effekten av et slikt lønnsloft anslås å ville være at lønnsandelen i de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor øker med 1,5 prosentpoeng.

Virkningene av *tiltak 2* er analysert videre med utgangspunkt i forutsetningene om lønnsfattene gitt i avsnittet ovenfor. Først analyseres dette i en beregning med SSBs makroøkonomiske modell MODAG,⁵ som blant annet benyttes av Finansdepartementet i utarbeidelsen av Nasjonalbudsjettene. Systemet for lønnsdannelse forutsettes ikke å bli påvirket, bortsett fra at lønnsloftet for de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor innebærer et permanent skift i deres lønn (også framover i tid). Dermed kommer lønnsloftet i tillegg til det som ellers hadde vært resultatet av lønnsforhandlingene. Dette er en forutsetning bestemt av Likelønnskommisjonen. Vi mener at dette er et interessant eksperiment som kaster lys over problemstillingen, men det er vanskelig å vurdere realisme i forutsetningen.

Virkningene på økonomien av dette tiltaket avhenger blant annet av måten det finansieres på, og det gjøres en rekke beregninger med ulike forutsetninger om dette. Lønnsloftet innebærer initialt en økning i offentlig forvaltnings lønnsnivå på anslagsvis 1,2 prosent. Under forutsetning av at lønnsloftet finansieres gjennom en permanent reduksjon i offentlige kjøp av varer og tjenester (ikke offentlig sysselsetting) slik at den offentlig budsjettbalansen er uendret det første året, vil imidlertid lønna i offentlig forvaltning etter to år være 1,7 prosent høyere enn det den ellers (uten lønnsloft) hadde vært. Årsaken til denne tilleggseffekten er at impulsene fra offentlig sektor smitter over i privat tjenesteyting, som igjen virker tilbake på lønna i offentlig sektor. For økonomien samlet øker det gjennomsnittlige lønnsnivået med 0,9 prosent. I industrien reduseres lønnsnivået litt, etter to år med 0,3 prosent på grunn av svakere lønnsomhet som følger av høyere priser på

⁴ Anslag for forskjellen mellom kvinner og lønns menn som kan tilbakeføres til kjønn ifølge Barth og Schøne (2006).

⁵ Lønnsmodulen i MODAG-modellen er litt nærmere omtalt i avsnitt 4. Se ellers Boug mfl. (2002) for en full dokumentasjon av modellen.

produktinnsats levert av private tjenesteytende sektorer. Prisene øker imidlertid også slik at etter seks år er reallønnsnivået i hele økonomien bare 0,3 prosent høyere enn det det ellers hadde vært, mens økningen i offentlig forvaltning er 1,2 prosent. I industrien er reallønnsnivået under disse forutsetningene etter seks år 1,0 prosent lavere enn det det ellers hadde vært.

Økte lønnsinntekter medfører at husholdningenes forbruk øker. Etter tre år ville forbruket vært 0,5 prosent høyere enn i referansebanen. "Finansieringen" ville innebære at offentlig konsum ble redusert med 0,6 prosent, mens arbeidsledigheten ville økt med om lag 0,1 prosentpoeng, i stor grad en refleks av litt høyere arbeidstilbud. I de fire første årene ville rentenivået vært 0,1 prosentpoeng høyere enn det ellers hadde vært.

En forutsetning om å dekke inn utgiftene til lønnsløftet ved å redusere offentlig sysselsetting istedenfor ved redusert kjøp av varer og tjenester, ville gitt ganske annerledes effekter, med langt høyere økning i arbeidsledigheten. Årsaken er at det å gi pengene en sparer ved å sysselsette færre i offentlig sektor til folk som *er* sysselsatt, virker kontraktivt på økonomien: Mye av de økte inntektene til de som ikke mister arbeidet vil på kort og mellomlang sikt spares, samtidig som deres økte forbruk ikke bare vil rette seg mot norsk produksjon. Produksjons- og sysselsettingsøkningen i privat sektor vil dermed være mindre enn nedgangen i offentlig forvaltning.

Hvis lønnsløftet ikke dekkes inn, vil det innebære svakere budsjettbalanse. Under forutsetninger som det gjøres nærmere rede for i avsnitt 4, vil dette ikke endre resultatene særlig i forhold til beregningen hvor budsjettinndekningen gjennomføres ved reduserte offentlige kjøp. Virkningen på rentenivået øker, men det er små tall det dreier seg om. Etter seks år hadde arbeidstilbudet vært 0,2 prosent høyere enn det det ellers hadde vært, og BNP-nivået i Fastlands-Norge hadde økt med 0,2 prosent.

En gradvis gjennomføring av et likelønnsløft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor over flere år er også studert. Resultatene avviker fra de andre beregningene nesten utelukkende ved at impulsene og dermed virkningene er mindre i de første årene. Etter fire år er forskjellen i virkningene fra beregninger hvor lønnsløftet tas som en engangsjustering, neglisjerbare.

I avsnitt 5 analyseres virkningen på arbeidstilbudet av *tiltak 2 isolert* ved hjelp av LOTTE-Arbeid. Vi ser da bare på offentlig forvaltning og legger til grunn den initiale effekten som lønnsløftet innbærer. Beregningen viser at ønsket arbeidstid blant arbeidstakere i kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig forvaltning vil øke med 0,9 prosent. Forutsatt at tiltaket ikke endrer ønsket deltakelse i arbeidslivet blant andre grupper vil arbeidstilbudet i offentlig sektor samlet sett øke med ¼ prosent, og dette vil utgjøre knapt 0,1 prosent for arbeidsstyrken i alt. Dette resultatet er om lag i tråd med det MODAG-beregningene gir.

Vi har også her gjort noen tilleggsanalyser. Én er knyttet til hvordan sykepleieres arbeidstilbud vil påvirkes av en slik lønnspress. Våre beregninger viser at lønnsløftet i gjennomsnitt vil heve sykepleiernes timelønn med 7,7 prosent. Dette vil få kvinnelige sykepleiere til å øke arbeidstilbudet med 1,5 prosent mens mannlige sykepleieres arbeidstilbud vil øke med 0,3 prosent.

Våre modeller kan ikke si hva virkningen av lønnsutjevningen blir for økonomien i alt. Men med utgangspunkt i den initiale virkningen i offentlig sektor og noen enkle betraktninger kan en si noe. MODAG-beregningene viser at industrien vil få litt lavere, og øvrig privat sektor høyere lønn som følge av lønnsløftet. Det virker rimelig at det alt vesentlige av lønnsutjevning mellom kvinner og menn er direkte knyttet til lønnsutjevningen i offentlig sektor. Sysselsettingen i offentlig sektor utgjør 25 prosent av samlet sysselsetting i Norge, men en større andel (omkring 50

pst) av kvinners sysselsetting. Ettersom menn utgjør 80 prosent av de heltidsansatte i industrien, vil det at industrilønningene reduseres også trekke i retning av lønnsutjevning. Vi vet lite om hvordan lønnveksten i privat tjenesteytende sektorer vil fordele seg mellom kvinner og menn, men det er nærliggende å tro at kvinners lønn i gjennomsnitt vil bli hevet mer enn menns. Det er imidlertid relativt få sysselsatte i privat sektor som har kvinnedominert utdanning. Alt i alt vil vi på et meget usikkert grunnlag anslå at den samlede lønnsutjevningen som følger av kvinnelønnsloftet i offentlig sektor kan være i størrelsesorden 0,75 prosentpoeng.

2. Full lønnsmessig likestilling analysert ved LOTTE-Arbeid

I dette avsnittet gjøres det rede for hvordan vi har brukt mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid til å belyse effekter på arbeidstilbudet av en innstramming i håndhevelsen av likelønnsbestemmelsen i Lov om likestilling mellom kjønnene. Bestemmelsen slår blant annet fast at kvinner og menn skal ha lik lønn for likt arbeid og for arbeid av lik verdi hos samme arbeidsgiver. Som nevnt innledningsvis har vi ikke noe modellapparat eller andre analyser å støtte oss til når det gjelder hvor mye lønnsgapet mellom kvinner og menn vil bli redusert av en slik innstramming. Vi har derfor valgt å gjennomføre et sett med simuleringer som alle tar utgangspunkt i full lønnsutjevning mellom kvinner og menn. Men som vi skal komme nærmere inn på i dette kapitlet, er det selv med en slik tilnærming ikke åpenbart hvordan vi skal angripe denne problemstillingen med det modellapparatet vi har til rådighet.

2.1. Kort om data og arbeidstilbudsmodellen LOTTE-Arbeid

Mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid er brukt for å tallfeste effekter på arbeidstilbudet av reduserte lønnsforskjeller mellom kjønnene. LOTTE-Arbeid er en mikrosimuleringsmodell bestående av delmodeller for arbeidstilbudet til 3 typer husholdninger, nemlig ektepar der ektefellene har hovedjobb som lønnstakere hvis de jobber, enslige kvinner og enslige menn som har hovedjobb som lønnstakere hvis de jobber. At det er en mikrosimuleringsmodell betyr at vi beregner effektene for hver enkelt familie, før vi deretter lager gjennomsnittstall for større grupper av befolkningen. Med arbeidstilbud menes det antall timer personene ønsker å arbeide i løpet av ett år gitt timelønn og andre variable som har betydning for individenes tilpasning i arbeidsmarkedet. Hvorvidt personen faktisk vil få jobb og dermed jobbe, avhenger også av etterspørselen i markedet.

Skillet mellom privat og offentlig sektor og mellom ulike deler av offentlig sektor er ikke tatt hensyn til i disse delmodellene. Modellspesifikasjonene tar heller ikke hensyn til at dersom kvinnene i økt grad går ut i arbeidslivet, medfører dette ofte økt etterspørsel etter barnepass utenfor hjemmet. Manglende muligheter for barnepass kan bidra til at det blir vanskelig for kvinnene å gå ut i arbeidslivet. Vedlegg A, Dagsvik og Jia (2006) og Dagsvik, Jia, Kornstad og Thoresen (2007, 2008) gjør nærmere rede for modellen.

I simuleringene har vi tatt utgangspunkt i data fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 2003, og benyttet samme avgrensning av dataene og samme definisjoner av arbeidstid og timelønn som ved estimering av de tre delmodellene. Utvalget er avgrenset til å gjelde personer i alderen 26-62 år. I tillegg har vi utelatt hushold hvor minst en av de voksne personene er definert som selvstendig næringsdrivende (næringsinntekt > 80 000 kr målt i 1997-priser). Dette innebærer at modellsimuleringene ikke omfatter alle kvinner i Norge, og i simuleringens resultater nederfor er det ikke gjort noe forsøk på å korrigere for dette. En slik korrigering ville uansett hatt liten betydning for resultatene. Tabell 2.1 viser oppsummerende statistikk for utvalget brukt i simuleringene.

Tabell 2.1. Deskriptiv statistikk for utvalget brukt i simuleringene. 2003

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
Menn			
Timelønn	185	70	550
Utdanning, år	12,6	6	20
Yrkeserfaring, år	23	3	46
Andel med jobb i offentlig sektor	0,14		
Kvinner			
Timelønn	153	70	550
Utdanning, år	12,5	6	20
Yrkeserfaring, år	24	2	49
Andel med jobb i offentlig sektor	0,33		

Erfaringene våre med dette datamaterialet er at utvalget ikke er representativt for populasjonen når det gjelder antall yrkesaktive innen ulike deler av offentlig sektor. Dette bidrar til usikkerhet rundt estimatene på nivå tall for samlet arbeidstid, samlet arbeidsinntekt og samlet skatteproveny.

Ved simuleringene på modellen trenger vi anslag på timelønn både for de som er yrkesaktive, og de som står utenfor arbeidsmarkedet. Dette får vi ved å bruke såkalte lønnsrelasjoner. Disse relasjonene spesifiserer logaritmen til timelønn som en lineær funksjon av (potensiell) yrkeserfaring, yrkeserfaring kvadrert samt utdanningslengde. Det tas også hensyn til effekten av ikke-observerbare variable som har betydning for timelønnen. Spesifikasjonene innebærer at hvert individ står overfor en gitt lønnsfordeling som ikke varierer med arbeidstid eller andre kjennetegn ved jobbene som for eksempel sektor. Relasjonene er tallfestet separat for kvinner og menn, se tabell 2.2. Arbeidstid er målt som faktisk årlig arbeidstid inklusive bijobber og overtid ifølge AKU, mens timelønn er beregnet som samlet lønnsinntekt ifølge Selvangivelsesregnskapet dividert med faktisk arbeidstid. Denne måten å måle timelønn på innebærer at fordelingen av timelønn og arbeidstid er konsistent med observert fordeling av arbeidsinntekt. Ved simuleringer på modellen har vi brukt disse estimerte relasjonene til å predikere timelønninger både for de som jobber, og de som står utenfor arbeidslivet.⁶ De estimerte lønnsrelasjonene innebærer for eksempel at en kvinne med 15 års utdanning (inklusive grunnskole) og 10 års yrkeserfaring vil tjene 161 kr per time, mens tilsvarende lønn for en mann er 192 kr, en økning på omkring 19 prosent.⁷

Tabell 2.2. Estimaterne på timelønnsrelasjonene. 2003

Variabler	Menn		Kvinner	
	Estimat	t-verdi	Estimat	t-verdi
Konstant	4,35	137,2	4,24	138,5
Erfaring i år/10	0,185	10,0	0,158	9,6
(Erfaring i år/10) ²	-0,030	-7,9	-0,024	-7,3
Utdanningslengde	0,05	29,0	0,047	27,9
Varians restledd	0,300		0,269	
Antall observasjoner	5 046		5 004	
R ²	0,155		0,147	

En alternativ måte å måle timelønnen på, og som blant annet er brukt i Barth og Schøne (2006), er å måle timelønn som forholdet mellom kontraktsfestet lønn og kontraktsfestet arbeidstid. Måling av timelønn basert på faktisk arbeidstid og faktisk lønn gir typisk større spredning i timelønnen enn om målingene er basert på kontraktsmessige størrelser. For eksempel vil yrkesaktive med mye overtidarbeid uten lønnskompensasjon få lav timelønn når beregningene er basert på faktiske størrelser, mens personer med høy overtidsgodtgjørelse for hver overtidstime vil få

⁶ Ved prediksjonene av timelønningene er det også tatt hensyn til effekten av ikke-observerbare variable.

⁷ En viktig grunn til at menn har betydelig høyere timelønn enn kvinner ifølge våre lønnsrelasjoner er at kvinner i mye større grad enn menn er sysselsatt i offentlig sektor. Offentlig sektor har som kjent lavere lønnsnivå enn privat sektor, særlig for høyere utdannet arbeidskraft.

høy timelønn. Siden tallfestingen av parameterne i LOTTE-Arbeid er basert på faktisk arbeidstid, ønsker vi å bruke dette arbeidstidsbegrepet som basis for simuleringene nedenfor.

2.2. Noen teoretiske betraktninger

Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten i Lov om likestilling mellom kjønnene vil føre til at kvinner og menn får likere lønn når denne er korrigert for utdanning, erfaring, og "ansvar". Lønnsforskjellene kan reduseres på tre måter: 1) Kvinnene kan få økt lønn, 2) Mennene kan få redusert lønn eller det kan skje en 3) Kombinasjon av variantene 1) og 2). Hva som faktisk vil skje har vi ikke muligheter for å studere innenfor rammen av dette prosjektet. Vi vet heller ikke hvor stor del av lønnsforskjellene som vil bli utliknet ved styrking av redegjørelses- og aktivitetsplikten i Lov om likestilling mellom kjønnene. I det følgende vil det bli lagt til grunn at lønnsgapet reduseres ved at kvinnes timelønn øker. Et argument for at dette faktisk vil skje er at i dagens arbeidsmarked er det betydelig knapphet på arbeidskraft, og det kan derfor være vanskelig for bedriftene å redusere avlønningen av mannlig arbeidskraft dersom de ønsker å holde på arbeidskraften.

Effekten av økt lønn på arbeidstilbudet til en person kan dekomponeres i to effekter, en inntekts- og en substitusjonseffekt. Inntektseffekten innebærer at når en person får økt timelønn, kan vedkommende arbeide mindre for å oppnå en viss inntekt, og inntektseffekten trekker dermed i retning av redusert arbeidstilbud. Substitusjonseffekten derimot fanger opp at når timelønnen øker, går prisen på fritid opp, og dette trekker i retning av redusert fritid og økt arbeidstilbud. Inntekts- og substitusjonseffekten har dermed motsatte effekter på arbeidstilbudet. Parameterestimaterne i LOTTE-Arbeid innebærer at substitusjonseffekten dominerer over inntektseffekten, slik at økt timelønn trekker i retning av økt arbeidstilbud. Økt lønn for kvinner tilsier dermed at kvinnes samlede arbeidstilbud øker. Samtidig viser estimeringsresultatene for LOTTE-Arbeid at når kvinnene får økt lønn, vil dette føre til en svak reduksjon i deres mannlige partners arbeidstilbud dersom kvinnene er gift eller samboende.

Ser vi på bedriftens *etterspørsel* etter arbeidskraft, vil bedriftene erstatte kvinnelig arbeidskraft med mannlig arbeidskraft dersom kvinnene får økt timelønn og bedriften i utgangspunktet betrakter kvinnelig og mannlig arbeidskraft som likeverdige i forhold til den "gamle" relative lønna. Bakgrunnen for dette er at bedriftene vil forsøke å minimere sine produksjonskostnader. Nå vil det ofte være slik at kvinnelig og mannlig arbeidskraft til dels har forskjellige egenskaper, slik at bedriften ønsker arbeidstakere av begge kjønn. Men uansett vil det være en tendens til at økt lønn for kvinner innebærer et positivt skift i etterspørselen etter mannlig arbeidskraft og redusert etterspørsel etter kvinnelig arbeidskraft. Ser vi dette i relasjon til at økt lønn har gitt økt tilbud av kvinnelig arbeidskraft og en svak reduksjon av mannlig arbeidskraft, så vil det være krefter i arbeidsmarkedet som tilsier at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn på sikt vil øke på ny. Gitt at det ikke er et press i arbeidsmarkedet, kan også den økte lønnen for kvinner føre til økt arbeidsledighet.

2.3. Empirisk analyse av arbeidstilbudsendringer

2.3.1. Offentlig og privat sektor under ett

Som nevnt tidligere er det en fundamental forutsetning for spesifikasjonene i LOTTE-Arbeid at hver enkelt person står overfor en gitt (individspesifikk) timelønn som varierer systematisk med utdanning og (potensiell) yrkeserfaring, men som er uavhengig av hvilken næring eller sektor eller for den saks skyld bedrift jobben befinner seg i. Det vil dermed være et brudd med forutsetningene i modellen dersom vi tillater at timelønnen varierer med hvilken sektor kvinnen arbeider i. Som en røff tilnærming vil vi derfor i det følgende anta at kvinnes lønnsøkning som følge av styrking av redegjørelses- og aktivitetsplikten i Lov om

likestilling mellom kjønnene er uavhengig av hvilken sektor de velger å jobbe i. Dette er en røff tilnærming ut fra det vi vet om lønnsforskjellene mellom kjønnene i for eksempel privat og offentlig sektor. For eksempel finner Barth og Schøne (2006) at lønnsforskjellene i offentlig sektor er omkring 7 prosent, mens tilsvarende tall for privat sektor er 12 prosent. Når de ser alle lønnstakere under ett, finner de at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er omkring 12 prosent.⁸ Forskjellen ser ut til å være relativt stabil for hele perioden 1997-2003. I motsetning til våre lønnsrelasjoner som er estimert separat for kvinner og menn, er lønnsforskjellene hos Barth og Schøne identifisert ved at det er innført en dummyvariabel for kjønn i lønnsrelasjonene. Bruk av dummyvariabel for kjønn forutsetter at kvinner og menn har samme avkastning av utdanning og (potensiell) yrkeserfaring.

Som nevnt ovenfor kan endringen i timelønn i prinsippet være både negativ og positiv, og det er også uklart hvor mye av lønnsgapet som vil bli lukket. I det følgende har vi derfor valgt å gjennomføre to separate simuleringer for å belyse effektene av at lønnsgapet reduseres:

1. Vi bruker de estimerte lønnsrelasjonene basert på faktisk arbeidstid og tenker oss at kvinnene får samme avkastning av utdanning, yrkeserfaring samt ikke-observerbare kjennetegn som mennene har. Lønnsrelasjonene er dokumentert i tabell 2.2.
2. Vi tar utgangspunkt i de predikerte timelønningene som følger av lønnsrelasjonen for kvinner, og øker disse uniformt med 12 prosent. Bakgrunnen for denne simuleringen er funnene i Barth og Schøne (2006) som vi redegjorde for ovenfor.

Disse to simuleringsvariantene kan assosieres med at vi får full likestilling mellom kjønnene dersom det bare er utdanningslengde og yrkeserfaring som har betydning for lønnen til den enkelte person. Det betyr imidlertid ikke at den realiserste lønnsfordelingen i markedet vil være den samme for kvinner og menn siden de har ulik fordeling av utdanning og yrkeserfaring.

Tabell 2.3. Effekter på kvinners timelønn og arbeidsinntekt av ulike forutsetninger om kvinnens timelønn. 2003-priser

	Referanse- system	Kvinnene får menns lønnsrelasjon		12 pst. økt timelønn	
	Nivå	Nivå	Prosentvis endring	Nivå	Prosentvis endring
Gj.snittlig timelønn, kr	161	191	18,8	180	12,0
Gj.snittlig arb.inntekt, kr	261 800	323 000	23,4	300 800	14,9

De to simuleringsvariantene skiller seg ad ved at mens lønnsøkningen varierer med utdanning og (potensiell) yrkeserfaring i den første varianten basert på mannens lønnsrelasjon, får alle kvinnene samme prosentvise økning i 12-prosent varianten. I den første varianten vil kvinner med høy utdanning og lang yrkeserfaring få relativt større lønnsvekst enn de med kort utdanning og erfaring, samtidig som nivået også er høyere. Tabell 2.3 viser at gjennomsnittlig timelønn for kvinner øker med snau 19 prosent i tilfellet at kvinnene får samme avkastning av utdanning og yrkeserfaring som mennene. Sett i forhold til beregningene basert på Barth og Schøne innebærer altså denne beregningen betydelig større lønnsøkning, og det er bakgrunnen for at vi også regner på tilfellet med 12 prosent økning i timelønnen. En viktig grunn til at vi får så stor lønnsøkning, er at det ikke er tatt hensyn til de systematiske forskjellene mellom kvinner og menn når det gjelder fordelingen av sysselsettingen i henholdsvis offentlig og privat sektor. En betydelig større andel av kvinnene er ansatt i offentlig sektor, og der er lønnsnivået gjennomgående lavere enn i privat sektor.

⁸ Barth og Schøne (2006) finner altså at lønnsgapet mellom kvinner og menn når vi ser privat og offentlig sektor under ett, er det samme som når en bare ser på privat sektor. En mulig forklaring på dette er at betydningen andre variable, som for eksempel utdanning og yrkeserfaring, har for lønnen varierer i de to settene med regresjonsberegninger.

Tabell 2.4. Fordelingen av kvinnes arbeidstilbud ved ulike forutsetninger om timelønn. Prosent

Årlig arbeidstid, timer ¹	Referansesystem	Kvinnene får mennenes lønnsrelasjon	12 pst økt timelønn
0	3,5	2,3	2,5
260	1,4	1,2	1,3
780	6,0	5,0	5,3
1040	14,4	12,4	13,1
1560	16,1	15,7	16,0
1976	54,6	58,1	57,1
2340	3,6	4,6	4,1
2600	0,45	0,73	0,58
Forventet arbeidstid	1 626	1 691	1 671
Endring forventet arbeidstid, prosent		4,0	2,8

¹Den årlige arbeidstiden er målt i arbeidstidsintervaller. Verdiene i denne kolonnen er verdiene som er brukt i modellsimuleringene.

Vi simulerer fordelingen av arbeidstilbudet til hver enkelt kvinne i utvalget og beregner deretter gjennomsnittet over alle kvinnene. Som nevnt innledningsvis, simulerer LOTTE-Arbeid ønsket arbeidstid, det vil si arbeidstilbud, og ikke faktisk arbeidstid. Siden det kan være avvik mellom disse to størrelsene, samt at det kan være avvik mellom faktisk og simulert arbeidstilbud, bruker vi også modellen til å simulere arbeidstilbudet i referansebanen i beregningene vi nå skal se på.

Tabell 2.4 viser effektene på fordelingen til kvinnes arbeidstilbud av en full lønnsutjevning mellom de to kjønnene. Første kolonne gir medianverdiene for årlig arbeidstid innen ulike arbeidstidsintervaller. De tre påfølgende kolonnene gir sannsynlighetsfordelingen over de ulike arbeidstidsintervallene ved de tre simuleringseksperimentene (inklusive referansesystemet), målt som prosenter. For eksempel er det i referansesystemet 54,6 prosent av kvinnene som ønsker å arbeide fulltid, det vil si omkring 1976 timer per år. Vi ser også at 3,5 prosent av kvinnene som inngår i samplet vårt, ønsker å stå utenfor arbeidsmarkedet (0 timer). I forhold til andelen kvinner som står utenfor arbeidsmarkedet generelt i befolkningen, er dette en liten andel, men det skyldes at simuleringene er avgrenset til å gjelde den delen av befolkningen som er antatt å være så arbeidsføre at de faktisk kan velge mellom jobb kontra ikke-jobb (trygdede er utelatt), og de er dessuten i en aldersgruppe med høy yrkesfrekvens, det vil si 26-62 år.

Ved å sammenligne fordelingene i de to siste kolonnene i tabell 2.4 ser vi at begge beregningsalternativene gir omtrent samme bilde av endringer i arbeidstilbudet. Når timelønnen øker, vil flere kvinner ønske å gå ut i arbeidslivet. Andelen som jobber fulltid øker i begge simuleringene, fra omkring 55 prosent i referansesystemet til omkring 58 prosent i tilfellet med mannens lønnsrelasjon, og litt mindre økning i tilfellet der alle kvinnene får 12 prosent lønnsøkning. Samtidig ser vi at flere kvinner vil ønske å arbeide overtid, særlig er dette tilfellet når kvinnene får samme lønnsrelasjon som mennene. Grunnen til dette er som nevnt ovenfor at 12-prosent varianten gir relativt mindre lønnsøkning for gruppene med høy utdanning og lang yrkeserfaring. Av tabellen ser vi at forventet årlig arbeidstid er noe større i simuleringene basert på mannens lønnsrelasjon enn i varianten med 12 prosent økning. Mens simuleringene basert på mannens lønnsrelasjon gir en økning i forventet arbeidstilbud på 4 prosent, gir simuleringene med 12 prosent lønnsøkning en økning i arbeidstilbudet på 2,8 prosent. Forskjellene skyldes at simuleringen med 12 prosent lønnsøkning gir noe mindre gjennomsnittlig lønnsøkning. Ved å interpolere kan disse anslagene brukes til å beregne effekter på arbeidstilbudet av andre forutsetninger om veksten i timelønn.

Gitt at den ønskede økningen i arbeidstilbudet faktisk blir realisert, vil økningene i både timelønn og arbeidstid gi økte skatteinntekter for det offentlige. Av tabell 2.5 ser vi at skatteinntektene øker med omkring 17 mrd kroner i tilfellet der kvinnene får mennenes lønnsrelasjon, og med omkring 11 mrd. kroner i tilfellet der kvinnene får 12 prosent økt timelønn. Denne tabellen viser også effektene på gjennomsnittlig timelønn og gjennomsnittlig arbeidsinntekt når vi ser kvinner og menn under ett.

Tabell 2.5. Effekter på timelønn, arbeidsinntekt og samlet skatteproveny av ulike forutsetninger om kvinnenes timelønn når vi ser kvinner og menn under ett. 2003-priser

	Referanse- system	Kvinnene får mennenes lønnsrelasjon		12 pst. økt timelønn for kvinner	
	Nivå	Nivå	Prosentvis endring	Nivå	Prosentvis endring
Gj.snittlig timelønn, kr	178	193	8,6	187	5,4
Forventet arb.inntekt, kr	319 700	352 800	10,0	340 000	6,4
Skatteproveny, mrd. kr	232,9	250,3	7,4	244,1	4,8

2.3.2. Simuleringer særskilt for offentlig sektor

Som omtalt innledningsvis, er offentlig sektor en særlig stor arbeidsgiver for kvinner og den sysselsetter personer innen et vidt spekter av yrker. Samtidig ville en forvente at en innstramming i likelønnsbestemmelsen i Lov om likestilling mellom kjønnene ville være lettere å få til i offentlig forvaltning enn i privat sektor. Vi har derfor valgt å gjennomføre en separat analyse av arbeidstilbudet for kvinnene i offentlig sektor. Også her har vi simulert effekten av at:

- Lønnsrelasjonene for kvinner er erstattet av lønnsrelasjonene for menn.⁹

Disse beregningene bryter med forutsetningene i LOTTE-Arbeid siden det skilles mellom privat og offentlig sektor, og resultatene er derfor beheftet med ekstra usikkerhet. Samplet som vi har brukt i simuleringene er basert på det samme samplet som brukt foran, men det er i tillegg forutsatt at kvinnene arbeider i offentlig sektor. Dermed kan vi ikke studere beslutningen jobb/ikke jobb (siden det er betinget på at kvinnen jobber). Ved at vi ser bort fra privat sektor, får vi heller ikke tatt hensyn til at privat og offentlig sektor kan være to alternative jobb-markeder. For eksempel kan man tenke seg at dersom lønningene i offentlig sektor øker, vil det være en del kvinner i privat sektor som søker seg over i offentlig sektor. Dette trekker i retning av at vi undervurderer effekten på arbeidstilbudet rettet mot offentlig sektor.

Tabell 2.6 viser endringen i gjennomsnittlig timelønn og arbeidstid for kvinnene i offentlig sektor av at kvinnene får samme avkastning av utdanning og yrkeserfaring som mennene. Vi ser at timelønnen i gjennomsnitt øker med omkring 6,3 prosent. Dette er i samsvar med funnene til Barth og Schöne (2006) referert foran, som viser at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i offentlig sektor er om lag 7 prosent.

Tabell 2.6. Effekter på timelønn, arbeidstilbud, inntekt og skatt for kvinner i offentlig sektor når de får samme avkastning av utdanning og yrkeserfaring som menn. 2003-priser

Variabel	Endring
Gjennomsnittlig timelønn, pst.	6,3
Ønsket årlig arbeidstid, pst.	1,1
Forventet årlig arbeidsinntekt, kr	21 100
Forventet skatt, kr	7 743

Grunnen til at vi i tabell 2.6 ikke har regnet ut nivået på gjennomsnittlig ønsket arbeidstid, er at simuleringene er betinget på at kvinnene arbeider. Dermed har vi ikke noe anslag på tilpasningen for de kvinnene som står utenfor arbeidsmarkedet. Men av tabell 2.7 ser vi at økningen i kvinnenes lønn har moderate effekter på kvinnenes arbeidstilbud, gitt at de arbeider. Kvinnene vil i gjennomsnitt ønske å jobbe 1 prosent flere timer enn tidligere.

⁹ For å ta hensyn til at lønnsnivået varierer mellom ulike yrkesgrupper i offentlig sektor, har vi estimert lønnsrelasjoner separat for fire ulike yrkesgrupper i offentlig sektor (og også separat for hvert kjønn), se vedlegg C for en oversikt over de estimerte lønnsrelasjonene.

Tabell 2.7. Betinget fordeling av ønsket arbeidstid for kvinner gitt at kvinnene arbeider i offentlig sektor. Prosent

Årlig arbeidstid, timer ¹	Referansesystem	Kvinnene får mennenes lønnsrelasjon
260	1,0	1,0
780	4,8	4,3
1040	12,4	11,5
1560	15,3	15,0
1976	59,5	60,7
2340	6,0	6,4
2600	1,0	1,1

¹Den årlige arbeidstiden er målt i arbeidstidsintervaller. Verdiene i denne kolonnen er verdiene som er brukt i modellsimuleringene.

Det er et spørsmål om det økte arbeidstilbudet i offentlig sektor faktisk vil bli realisert. Lønnsnivået er økt, og for gitte lønnsrammer betyr det at enten må sysselsettingen ned, eller offentlig sektor må bidra til redusert etterspørsel etter arbeidskraft i andre sektorer ved å stramme inn på andre områder. Alternativet er at menns lønn må gå ned som følge av innstramminger i likestillingslovens bestemmelse om likelønn mellom kjønnene.

2.4. Oppsummering arbeidstilbudsendringer

Som diskutert ovenfor, går antakelsene bak simuleringene presentert i tabellene foran lenger enn det som følger av ønsket om å redusere lønnsgapet ved hjelp av innstramminger i praktiseringen og utformingen av likestillingslovens bestemmelse om likelønn. Det er systematiske forskjeller i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn når vi ser på ulike delmarkeder i arbeidsmarkedet, som for eksempel privat og offentlig sektor. Lønnsrelasjonene våre fanger opp at offentlig sektor er en betydelig arbeidsgiver, men når vi antar at kvinnene får mennenes lønnsrelasjon får vi ikke tatt hensyn til at offentlig sektor er en mye viktigere arena for sysselsetting for kvinner enn for menn. Blant kvinner over 25 år utgjør offentlig forvaltning fra 49 til 60 prosent av sysselsettingen avhengig av alder. Blant mennene er tilsvarende andeler fra 20 til 30 prosent (Andreassen og Kornstad, 2007). Vi får heller ikke tatt hensyn til at innstrammingen av lovverket bare vil gjelde for bedrifter med relativt mange sysselsatte (minst 30 ansatte), og at det bare er innen hver enkelt bedrift at loven kommer til anvendelse. Ved at sysselsettingsgrensen for anvendelsen av loven settes så lavt som til 30 personer kan det imidlertid være grunn til å tro at en betydelig del av det private næringsliv blir omfattet av loven, i tillegg til offentlig sektor. For eksempel finner Cappelen, Raknerud og Rybalka (2007, tabell 7 side 43) at 86,8 prosent av sysselsettingen i industrien er i bedrifter med minst 29 ansatte. 40 prosent av bedriftene i industrien har så mange ansatte. På den annen side er det kanskje ikke så mange kvinner i kvinne-dominerte yrker i typiske mannsyrkedominerte bedrifter og omvendt.

Sammenligner vi endringene i arbeidstilbudet, har vi altså funnet at når vi ser privat og offentlig sektor under ett, øker arbeidstilbudet med mellom 2,8 og 4 prosent avhengig av størrelsen på likelønns-gapet. Ser vi bare på offentlig sektor, hvor gapet trolig er betydelig mindre, finner vi at arbeidstilbudet øker med omkring 1 prosent. Med tanke på de betydelige problemene det er med å tallfeste likelønns-gapet, er det klart at det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene på effekter på arbeidstilbudet av å stramme inn praktisering og utforming av likelønnsaspektet i likestillingsloven. Det kan også være grunn til å spørre hva som skjer dersom arbeidstilbudet skulle øke med så mye som 4 prosent. Vil dette for eksempel føre til en betydelig økning i arbeidsledigheten?

3. Likelønnsløft - lønnpott i offentlig sektor – Hvor stor er potten?

Tradisjonelt kvinneedominerte utdanningsgrupper i offentlig sektor har i praksis ofte bare hatt offentlige sektor som potensiell arbeidsgiver. Disse gruppene har dermed blitt offer for monopsoni, og den markedsbestemte avlønningen kan ha blitt presset ned. Utdanningen til mannsdominerte grupper i offentlig sektor har derimot normalt vært slik at de i stor grad også har vært etterspurt i privat sektor. Konkurransen om arbeidskraften har dermed hevet lønna deres i forhold til kvinneyrkene. Et lønnsløft for kvinneedominerte yrker kan kompensere grupper som rammes av slike imperfeksjoner i arbeidsmarkedet.

For å kunne analysere virkningene av tiltak 2 – Likelønnsløft for kvinneedominerte yrker i offentlig sektor, må en først tallfeste den samlede lønnpotten, og første skritt er å finne ut hvor mange som skal tilgodeses. Likelønnskommisjonen har signalisert at et slikt lønnsløft bør kanaliseres til kvinneedominerte *utdanningsgrupper*. Hvor mange det dreier seg avhenger naturligvis av definisjoner og avgrensninger. Vi har forutsatt at andelen kvinner skal være minst 2/3-deler i den aktuelle delen av offentlig forvaltning for å kunne bli klassifisert som kvinneedominert. Offentlig forvaltning kan i denne sammenheng deles i fire områder: Stat, skoleverk, øvrig kommune og SPEKTER-helse. Det antas at det i resten av SPEKTER-området ikke er noen slike aktuelle kvinnegrupper som hører inn under offentlig forvaltning.

Etter identifisering av antallet som skal tilgodeses, er det neste spørsmålet hvor stor lønnpotten skal være. En øvre grense for løftet kunne vært det som skulle til for at kvinner og menn i offentlig sektor i gjennomsnitt hadde tjent det samme. Likelønnskommisjonen antyder et tankeskjema som trolig er inspirert av en slik tilnærming:

Det tas utgangspunkt i gjennomsnittlig forskjell i årslønn mellom kvinner og menn i aktuell *utdanningsgruppe* (1 - 4 års universitets- eller høyskoleutdanning) og i den aktuelle del av offentlig forvaltning (Stat, skoleverk, øvrig kommune eller Spekter-helse/helseforetak). Lønnsgapet innen hver av de fire hovedgruppene multipliseres med antallet sysselsatte i de kvinneedominerte stillingskategoriene innen disse gruppene. Vi forutsetter at lønnpottene deles likt mellom alle arbeidstakerne i kvinneedominerte yrkesgrupper i hver av de fire delene av offentlig sektor. Hvis alle kvinner med 1 - 4 års universitets- eller høyskoleutdanning hadde jobbet i den kvinneedominerte gruppen og det samtidig ikke hadde vært noen menn der, ville tiltaket medført full lønnsmessig likestilling innen hver av disse fire gruppene (arbeidstakere med 1 - 4 års universitets- eller høyskoleutdanning i de fire institusjonelle sektorene).

Det fokuseres på utdanningslengde i dette regnestykket. Vi sitter ikke inne med et klart definert krav til utdanning i forhold til ulike stillingsgrupper. Som utgangspunkt regner vi med at alle gruppene som plukkes ut tilhører gruppen med inntil 4 års høyskole- eller universitetsutdanning. Materialet fra Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) er meget disaggregert. Vi har bare tatt med stillingskategorier med mer enn 100 årsverk, og vi har også fortatt andre forenklinger. Listen over de kvinneedominerte gruppene er gitt i vedlegg B. I tabell 3.1 gjengir vi anslag på antall årsverk og en lønnpott utregnet på bakgrunn av prinsippene gitt ovenfor.

For 2008 antar vi at en lønnpott (eksklusive arbeidsgiveravgift og indirekte lønnskostnader) på 2 764 mill. kroner vil innebære en økning i de samlede lønnsutgiftene i offentlig forvaltning på 1,2 prosent. En slik pott som kommer på toppen av hva lønnsoppgjøret ellers hadde gitt – vil da altså øke lønnsnivået i offentlig forvaltning med 1,2 prosentpoeng i forhold til hva det ellers hadde vært.

Tabell 3.1. Anslag for kvinnedominerte stillingsgrupper i fire deler av offentlig forvaltning – 2007¹

	Arsverk	Lønns-gap ² , kroner	Pott ³ , mill. kroner
Skoleverket	68 300	9 135	624
KS (m/ Oslo)	34 500	32 760	1 130
Helseforetak	38 800	24 255	941
Stat	2 900	23 415	69
Sum	144 500		2 764

¹ Forutsetter 5 prosent lønnsvekst i 2007 for alle grupper.

² For 1-4 års universitets- eller høyskoleutdanning.

³ Produktet av lønns-gapet og antall sysselsatt årsverk i kvinnedominerte stillingskategorier.

Kilde: Egne beregninger basert på TBu (2007), SSB (2007b), FAD (2007) og KS (2006).

Ifølge rapporten fra Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBu) fra juli 2007, ble det blant de stats- og kommuneansatte samt ansatte i helseforetakene, utført 520 000 årsverk i 2006. Dette innebærer at det er om lag 26 prosent av de offentlig ansatte (målt i årsverk) som skal ha glede av likelønns-pottene hvorav 22 prosent er menn. I tabell 3.2 vises den isolerte effekten av lønns-løftet på lønns-fordelingen mellom kvinner og menn i ulike deler av offentlig forvaltning (for alle utdanningsgrupper) og offentlig forvaltning sett under ett. Den klart største utjevningen finner sted i kommunene og i helseforetakene, hvor lønnsforskjellene reduseres med 1,7 prosentpoeng. I staten er reduksjonen bare 0,2 prosentpoeng. For offentlig sektor samlet sett reduseres forskjellene med 1,5 prosentpoeng.

Tabell 3.2. Isolerte virkninger av et lønns-løfte for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor på 2,7 mrd. kroner. Heltidsansatte

	Kvinnelønnsandel 2006	Kvinnelønnsandel etter lønns-løfte	Endring prosent- poeng
KS inkl. skoleverket (m/ Oslo)	91,3	93,0	1,7
Herav skoleverket	96,4	96,8	0,4
Helseforetak	76,3	78,0	1,7
Stat	91,0	91,2	0,2
Gjennomsnitt totalt	89,2	90,7	1,5

Kilde: TBu (2007) samt egne beregninger

Det er flere grunner til at kvinnelønnsandelen i offentlig forvaltning isolert sett ikke øker med mer enn 1,5 prosentpoeng. Tiltaket er knyttet opp til arbeidstakere innen én utdanningsgruppe slik at menn også får nyte godt av likelønns-potten. Selv innen de enkelte utdanningsgruppene vil det ikke være full lønnsutjevning mellom kvinner og menn. For at et tiltak hvor man baserer seg på en pott som beskrevet i dette avsnittet, skulle ha visket ut alle forskjeller innen den aktuelle utdannings-gruppen og sektor, måtte alle kvinner blitt tilgodesett og ingen menn. Begge disse forutsetningene brytes i dette opplegget.

4. Makroøkonomisk virkninger av et likelønnsløft for kvinne­dominerte yrker i offentlig sektor

I dette avsnittet rapporteres en del resultater av beregninger med den makro-økonometriske modellen MODAG¹⁰ som skal kaste lys over virkningene på norsk økonomi av et likelønnsløft for kvinne­dominerte yrker i offentlig sektor. Det tas utgangspunkt i at løftet isolert sett vil heve det gjennomsnittlige lønnsnivået i offentlig sektor med 1,2 prosent i 2008, jfr. diskusjonen i kapittel 3.

I henhold til mandatet for vårt oppdrag forutsettes det at løftet ikke påvirker lønnsdannelsessystemet. I MODAG bestemmes lønnsnivået i tre hovedsektorer; industri, øvrig private næringer¹¹ og offentlig sektor. Industrien er frontfaget og lønnsutviklingen i de øvrige sektorer følger i stor grad utviklingen i industrien. Modellen er imidlertid formulert slik at lønnsnivået i henholdsvis offentlig forvaltning og tjenesteytende næringer mm. bestemmes av alternativlønna til sektoren og i noen grad av utviklingen i noen andre faktorer. Disse andre faktorene virker i hovedsak bare inn på kort sikt, men det er i tillegg noen størrelser som også virker inn på lang sikt. Disse effektene er imidlertid meget beskjedne.

Veksten i lønnskostnadene i industrien bestemmes på lang sikt av

- produktivitetsveksten
- prisveksten på industrivarer
- endringer i arbeidsledigheten
- endringer i arbeidsgiveravgiften/pensjonskostnader vil føre til en motsvarende endring i utbetalt lønn, slik at lønnskostnadene (over tid) er upåvirket

Sammenhengene er slik at for en gitt ledighet vil lønnskostnadsandelen i industrien være stabil over tid. Endringer i konsumprisene er kun av midlertidig betydning.

Beskrivelsen av lønnsdannelsen i MODAG er altså meget aggregert. Det er verken noen yrkesmessige eller kjønnsmessige dimensjoner utover det som ligger implisitt gjennom de faktiske forholdene som ligger bak de historiske tallene for de aggregerte sektorene som er modellert. MODAG kan således ikke svare eksplisitt på hvordan lønns­gapet mellom kvinner og menn vil utvikle seg i noen av beregningene.

Når vi i beregningene skal forutsette at systemet for lønnsdanning ikke skal påvirkes, samtidig med at opplegget med likelønns­potten skal være effektivt, har vi tolket dette på følgende måte: Partene i arbeidslivet aksepterer lønns­løftet for de kvinne­dominerte yrkene i offentlig sektor som et permanent skift i deres lønn slik at dette kommer i tillegg til det som ellers hadde vært utkomme av lønnsfor­handlingene. Som tidligere nevnt, er dette en forutsetning bestemt av oppdragsgiver.

For å vurdere virkningene av lønns­løftet, trenger vi en referansebane for norsk økonomis utvikling framover uten lønns­løft. I denne referansebanen er det de normale lønnsbestemmende faktorene som fastlegger lønnsutviklingen i de ulike sektorene.

Lønns­løftet er innarbeidet i beregningen gjennom et korreksjonsledd i lønnsrelasjonen for offentlig forvaltning. Dette gjøres gjennom en beregning på denne lønnsrelasjonen alene. Gitt referansebaneverdiene på alle lønnsbestemmende variable, finner vi et tidsforløp på korreksjonsleddet (som kan tolkes som et konstantleddsskift) som gir et lønnsnivå som permanent er 1,2 prosent høyere enn i referansebanen. Beregningen av virkningene av lønns­løftet gjøres ved å simulere MODAG med referansebaneverdiene på alle størrelser som må fastsettes utenfor

¹⁰ Se Boug mfl. (2002) for en nærmere beskrivelse av MODAG. Den til enhver tid mest oppdaterte versjonen av modelldokumentasjonen er å finne på <http://www.ssb.no/forskning/modeller/modag/>.

¹¹ Disse består av privat tjenesteytende næringer i Fastlands-Norge, bygg og anlegg og kraftforsyning.

modellen, bortsett fra dette korreksjonsleddet (og etter hvert andre justeringer av input-variabler konsistent med virkningene av lønnsløftet).

4.1. Resultater av innledende beregninger

For å rendyrke hovedeffektene av lønnsløftet, ser vi først på en beregning hvor rente og valutakurs er forutsatt upåvirket (eksogene) og hvor likelønnsputten *ikke* finansieres gjennom økte skatter/avgifter eller reduserte utgifter på andre poster. En forutsetning i beregningene er at endringer i normale lønnsbestemmende faktorer skal få lov til å virke.¹²

Tabell 4.1. Virkninger på timelønnsnivået av en permanent likelønnsputt svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Upåvirket valutakurs, rente og uendrete finanspolitiske parametere. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,9	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
Offentlig forvaltning	1,7	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
<i>Initial økning i offentlig forvaltning som direkte følge av lønnsløftet</i>	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Private tjenesteytende sektorer mm.	0,9	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1
Industri	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3

Den initiale lønnsøkningen i offentlig sektor på 1,2 prosent økes altså med 40 prosent i det første året. 0,5 prosentpoeng av økningen i offentlig sektor er dermed virkningen av at de normale lønnsbestemmende faktorene for sektoren endres som følge av lønnsløftet. Årsaken er at impulsene fra offentlig sektor smitter over i privat tjenesteyting ved at alternativlønnen i privat tjenesteyting har økt. Dette er den helt dominerende årsaken til at lønnsnivået i privat tjenesteytende sektorer øker med 0,9 prosent i det første året. Høyere lønn i privat tjenesteyting innebærer også at alternativlønnen i offentlig sektor øker. Det er disse direkte tilbakespillseffektene som gir de viktigste bidragene til den betydelige andrerunde effekten for lønna i offentlig sektor, men høyere konsumpriser bidrar også. Den initiale lønnsøkningen var kun forbeholdt de store kvinnedominerte utdanningsgruppene, mens andrerunde effekten må antas å være proporsjonalt fordelt mellom alle grupper. På helt kort sikt ser vi at lønnsnivået i industrien går marginalt ned.

Gjennom de neste tre årene dras lønningene i de fleste sektorer videre opp som følge av likelønnsløftet. Fra og med det fjerde året har virkningen på lønnsnivået i offentlig forvaltning økt ytterligere med 2/3-deler i forhold til den initiale økingen på 1,2 prosent. For økonomien i alt har virkingen på lønnsnivået nesten kommet opp på nivå med den initiale effekten for offentlig sektor. I industrien hvor lønningene i stor grad bestemmes av lønnsomheten i sektoren, er påvirkningen i denne beregningen meget beskjedne også på litt lengre sikt, men det nominelle lønnsnivået blir litt lavere enn i referansebanen. Lønnsomheten i industrien svekkes litt ved at lønnsnivået i skjermet sektor trekker kostnadsnivået litt opp (prisen på produktinnsats). I tillegg kommer en liten økning i arbeidsledigheten som følge av økt arbeidstilbud.

4.2. Mer fullstendige resultater

Når vi skal beregne de makroøkonomiske virkningene av å gjennomføre likelønnsløftet i offentlig sektor, er det nødvendig å ta stilling til hvordan lønnsløftet skal finansieres. En mulighet er naturligvis at lønnsløftet finansieres ved å redusere det offentlige budsjettoverskuddet. Dette vil innebære at Statens Pensjonsfond - Utland øker mindre enn i referansebanen. En slik bergning er gjort og omtales nærmere i

¹² Vi oppfatter ikke dette som en realistisk forutsetning, men som et yttertilfelle for hva en kan tenke seg. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan en skulle ha tallfestet dette innenfor rammene av MODAG. Som et yttertilfelle i motsatt retning, kan en tenke seg at hele potten vil "spises opp" av at lønnsøkningene for andre offentlige grupper måtte bli tilsvarende mindre. De makroøkonomiske virkningene av lønnsløftet under slike forutsetninger ville i modellen kun ha sitt opphav i eventuelle kjønnsforskjeller knyttet til hvordan arbeidstilbudet reagerer på lønnsendringer.

avsnitt 4.4. En slik økt oljepengebruk fremstår imidlertid ikke som det mest aktuelle alternativet.

I referansebanen tenker vi oss at myndighetenes økonomiske politikk utformes slik at den fortløpende gjør at norsk økonomi utvikler seg langs en optimal makroøkonomisk bane. Et likelønnsloft som finansieres ved å øke oljepengebruken, vil imidlertid forrykke økonomiens forventede utviklingsbane som en i utgangspunktet mente var optimal. Dermed er det rimelig å legge til grunn at en likelønsspott må finansieres gjennom en tilsvarende innstramming på et annet område, slik at økonomien i hovedtrekk kan forventes å følge den samme utviklingen som opprinnelig ble vurdert som optimal.¹³

Denne ”finansieringen” kan tenkes som en budsjettmessig inndekning, men den kan også tenkes som en innstramming som skal føre utviklingen i en gitt makroøkonomisk indikator nøyaktig tilbake til referansebaneverdiene. Vi tar utgangspunkt i det som kan oppfattes som minst kontroversielt, en budsjettmessig inndekning.

Selv med dette utgangspunktet er det ikke opplagt nøyaktig hvordan lønnsloftet skal finansieres. Dette er et viktig spørsmål fordi innstramming på forskjellige områder vil gi forskjellige effekter både i styrke og i hvilke sektorer av økonomien som primært rammes.¹⁴ Som et enkelt svar på denne utfordringen har vi ”falt ned på” å redusere offentlig konsum gjennom at det offentlige kjøper færre varer og tjenester – i nasjonalregnskapet betegnet som produktinnsats – enn i referansebanen. Dette valget er primært blitt gjort fordi de generelle virkningene av en slik innstramming er relativt beskjedne for størrelser som vi direkte eller indirekte er opptatt av. Et alternativ, økt inntektsskatt, har dagens regjering eksplisitt sagt ikke skal skje, og virker derfor ikke så aktuelt.

Den neste utfordringen i beregningene er hvor sterk innstrammingen for å finansiere likelønnsloftet faktisk skal være. I beregningene er følgende lagt til grunn: I det første året er det den direkte likelønsspotten som er dekket inn ved at produktinnsatsen er redusert tilsvarende 2,7 mrd kroner gitt prisnivået i referansebanen. Beregningen viser at den offentlig budsjettbalansen da også blir identisk med balansen i referansebanen i dette året. Som følge av tilbakespillseffektene fra resten av økonomien stiger lønnskostnadene i offentlig sektor klart mer enn likelønsspotten. Også andre offentlige kostnader stiger som følge av den generelle kostnadsøkningen, men skatteinngangen øker også som følge av at skattebasene (lønningene og husholdningenes forbruk) generelt er blitt høyere. Innstrammingen gjøres ved at volumet av produktinnsatsen reduseres med 1,8 prosent i hvert år i forhold til nivået i referansebanen. Dette innebærer en permanent reduksjon i offentlig konsum på 0,6 prosent.¹⁵

¹³ En mulig innvending er knyttet til handlingsregelen for finanspolitikken. Som en rettesnor i politikktutformingen skal det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet tilsvare 4 prosent av fondskapitalen i Statens pensjonsfond - Utland ved inngangen til budsjettåret. Forslaget til Statsbudsjett for 2008 innebærer et mindre strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd enn disse 4 prosentene. Dermed kan en hevde at det er ”rom” for økt offentlig ressursbruk. Årsaken til dette ”underforbruket” er imidlertid at norsk økonomi for tiden er preget av en markert høykonjunktur, og det er i tråd med handlingsreglen å ta konjunkturelle hensyn i forhold til en slavisk forfølgning av 4 prosentregelen. Litt framover i tid må en også anta at det i referansebanen ikke er et slikt spillerom i forhold til handlingsregelen. Det virker derfor uansett som den beste måten å gi et dekkende bilde av de makroøkonomiske konsekvensene på, at lønsspotten dekkes inn gjennom en strammere finanspolitikk på andre områder.

¹⁴ Se Johansen og Holm (2001) for en nærmere analyse av virkning av ulik offentlig ressursbruk analysert ved hjelp av MODAG.

¹⁵ Den aggregerte beskrivelsen av lønnsdannelsen i MODAG inneholder verken yrkesmessige eller kjønnsmessige dimensjoner. Modellen kan dermed ikke svare på om et engangslønnsloft på sikt vil gjøre noe med lønnsfordelingen mellom kjønnene innad i offentlig sektor.

Ettersom lønnsløftet påvirker hele økonomien er det grunn til å tro at både valutakurs og rentesetting vil bli påvirket. Vi har derfor brukt en ny MODAG-versjon til beregningene referert i dette avsnittet. Denne versjonen inneholder relasjoner på begge disse områdene.¹⁶ Høyere lønninger innebærer høyere priser i Norge, noe som isolert sett trekker i retning av en svakere krone. Økt inflasjon trekker på den annen side også i retning av høyere rente, og høyere rente virker i retning av å styrke norske kroner.

Virkningene på lønningene av lønnsløftet gitt våre forutsetninger om budsjett-inndeckningen og responser i valutamarkedet og rentesettingen, er vist i tabell 4.2.

Tabell 4.2. Virkninger på timelønnsnivået av en permanent likelønnspekt svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnspektet gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
Offentlig forvaltning	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7
<i>Initial økning i offentlig forvaltning som direkte følge av lønnsløftet</i>	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Private tjenesteytende sektorer mm.	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
Industri	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5

Lønningene i offentlig sektor øker mer enn det initiale lønnsløftet isolert sett innbærer. Ekstraøkningen er imidlertid mindre under disse mer realistiske forutsetningene. I 2008 er påslaget om lag 1/3-del, slik at det gjennomsnittlige lønnsnivået i offentlig sektor er 1,6 prosent høyere enn uten lønnsløftet. Det er en liten økning i lønnseffekten det andre året, men ellers er det små endringer i virkningene utover i banen. For økonomien i alt øker lønna med 0,8 prosent, mens industrilønningen er litt lavere enn i referansebanen. Som i den innledende beregningen, bidrar høyere lønninger til litt høyere ledighet og svekket lønnsomhet pga. økte priser på produktinnsats. I tillegg svekkes lønnsomheten i de tre første åra av at økt rente gir en sterkere krone noe som reduserer prisene for norske eksportører målt i norske kroner. Virkningene på industrilønningene øker litt over tid, mens virkningene i øvrige sektorer raskt faller til ro.

Rentefastsettingen i MODAG er basert på en avveining mellom å stabilisere inflasjonen og presset i arbeidsmarkedet, men denne relasjonen er ikke formulert slik at den sikrer full stabilisering. I beregningen øker derfor inflasjonen dermed med om lag 0,1 prosentpoeng hvert år i forhold til referansebanen.

Tabell 4.3. Virkninger på reallønnsnivået av en permanent likelønnspekt svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnspektet gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3
Offentlig forvaltning	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2
Private tjenesteytende sektorer mm.	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4
Industri	-0,3	-0,5	-0,7	-0,8	-0,9	-1,0

Det økte inflasjonsnivået bidrar til at virkningene på reallønningene reduseres over tid. Som det går fram av tabell 4.3, øker reallønna i offentlig sektor det første året med 1,6 prosent som følge av lønnsløftet, men økningen er i det femte året kommet ned i 1,2 prosent. For økonomien i alt reduseres økningen i reallønningene fra 0,8 prosent det første året til 0,3 prosent det sjette året. I industrien faller reallønningene som følge av lønnsløftet i offentlig sektor med 0,3 prosent det første året, økende til 1,0 prosent i det sjette.

¹⁶ Valutakursrelasjonen i MODAG er dokumentert i Bjørnstad og Jansen (2006). Relasjonen som bestemmer pengemarkedsrenta i Norge er beskrevet på side 11 i SSB (2007a). Disse relasjonene brukes normalt ikke av Finansdepartementet når de lager anslag for norsk økonomi.

I MODAG er det i hovedsak reallønnsnivået etter skatt og arbeidsledigheten ("motløse arbeidere") som påvirker arbeidstilbudet. Økt reallønn trekker arbeidstilbudet opp, mens økt ledighet trekker tilbudet ned. Samlet sett innebærer lønnsløftet en liten økning i arbeidstilbudet, og virkningen på sysselsettingen er også beskjeden. Lønnsløftet gir dermed små makroeffekter i arbeidsmarkedet. De klart største er naturlig nok knyttet direkte til lønn.

Tabell 4.4. Virkninger i arbeidsmarkedet av en permanent likelønnsnitt svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsnittet gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sysselsatte lønnstakere	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Arbeidstilbud	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Arbeidsledighetsrate, prosentpoeng	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0

Tabell 4.5. Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av en permanent likelønnsnitt svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsnittet gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Konsum i husholdningene	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Konsum i offentlig forvaltning	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Investeringer i fastlandsbedrifter	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Boliginvesteringer	0,2	0,6	0,9	0,9	0,8	0,8
Eksport, tradisjonelle varer	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Import	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
BNP Fastlands-Norge	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Pengemarkedsrente, prosentpoeng	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Konsumprisindeksen	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5
Husholdningenes disponible realinntekt	0,5	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Importveid valutakurs ¹	-0,2	-0,3	-0,1	0,2	0,3	0,4
Relativ lønn per produsert enhet i industrien	0,1	0,1	-0,3	-0,5	-0,7	-0,7
Budsjettoverskudd i offentlig forvaltning, mrd. kroner ²	0,0	-1,0	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5

¹ Negativt tall betyr en sterkere krone.

² Virkningene på oljeinntektene og avkastningen av Staten pensjonsfond – Utland som følge av endringer i valutakursen er ikke regnet med.

Tabell 4.5 viser virkningene på en rekke hovedstørrelser av lønnsløftet for kvinnegruppene. Kostnadene av løftet kan her identifiseres. Den offentlige tjenesteproduksjonen reduseres og rentenivået øker litt. På den positive siden, bortsett fra virkningene på lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, øker konsumet i husholdningene og boliginvesteringene som følge av inntektsøkningen. En del av inntektsøkningen går til økt sparing, etter hvert stort sett i form av økte boliginvesteringer. Tilsynelatende bedres industriens konkurranseevne, ved at relativ lønn per produsert enhet reduseres. Ettersom produktinnsatsen stiger i pris, på grunn av lønnsøkningene utenom industrien, er det en liten svekkelse av industriens samlede konkurransesituasjon, noe som kan avleses i en liten nedgang i tradisjonell vareeksport i de fire første årene.

Det tar lang tid før de fulle effektene av lønnsløftet har slått gjennom i alle størrelser i økonomien. Dette medfører blant annet at budsjettinnstrammingen det første året ikke er tilstrekkelig til å gi en uendret budsjettbalanse i forhold til referansebanen i årene deretter. Som det framgår av fotnote 2 i tabell 4.5 er imidlertid ikke virkningene av valutakursen på avkastningen fra Staten pensjonsfond – Utland regnet inn. Svekkelsen av kronekursen i de tre siste årene innebærer imidlertid en økning i den forventete avkastningen av fondet målt i norske kroner som om lag tilsvarer dette underskuddet. Beregningen kan således sies å være godt i tråd med handlingsregelen for finanspolitikken.

4.3. Lønnsløftet tatt over flere år

I beregningene referert ovenfor tas hele lønnsløftet i ett år. Et nærliggende spørsmål er om dette ville sett annerledes ut om en gjennomførte lønnsløftet gradvis, for

eksempel over en treårsperiode. Det korte svaret på det er ”nei”, men selvfølgelig vil virkningene bli strukket ut over flere år. Fra og med det fjerde året er forskjellene i virkningene helt ubetydelige, og de er heller ikke veldig store året før.

Tabell 4.6. Virkninger på timelønnsnivået av en gradvis opptrapping av et likelønnsløft, svarende til en permanent likelønnsloft på 2,7 mrd. kroner fra og med 2010. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsloftet gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,3	0,6	0,9	0,8	0,8	0,9
Offentlig forvaltning	0,5	1,1	1,6	1,6	1,7	1,7
<i>Initial økning i offentlig forvaltning som direkte følge av lønnsloftet</i>	0,4	0,8	1,2	1,2	1,2	1,2
Private tjenesteytende sektorer mm.	0,3	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9
Industri	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5

Tabell 4.7. Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av en gradvis opptrapping av et likelønnsløft svarende til 2,7 mrd. kroner fra og med 2010. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsloftet gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Konsum i husholdningene	0,1	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5
Konsum i offentlig forvaltning	-0,2	-0,4	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Investeringer i fastlandsbedrifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Boliginvesteringer	0,1	0,3	0,6	0,8	0,9	0,9
Eksport, tradisjonelle varer	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Import	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
BNP Fastlands-Norge	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Konsumprisindeksen	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
Pengemarkedsrente, prosentpoeng	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Husholdningenes disponible realinntekt	0,1	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5
Importveid valutakurs ¹	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,3
Relativ lønn per produsert enhet i industrien	0,0	0,1	0,0	-0,3	-0,5	-0,6
Budsjettoverskudd i offentlig forvaltning, mrd. kroner ²	0,0	-0,3	-0,6	-0,7	-0,5	-0,6
Sysselsatte lønnstakere	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Arbeidstilbud	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Arbeidsledighetsrate, prosentpoeng	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

¹ Negativt tall betyr en sterkere krone.

² Virkningene på oljeinntektene og avkastningen av Staten pensjonsfond – Utland som følge av endringer i valutakursen er ikke tatt hensyn til.

I beregningen som følger, økes lønningene i de kvinnedominerte yrkene i offentlig sektor slik at lønnsnivået *initialt* øker med 0,4 prosent det første, 0,8 prosent det andre og 1,2 prosent fra og med det tredje året i offentlig sektor sett under ett. Den finanspolitiske innstramningen for å finansiere lønnsloftet gjennomføres i tråd med dette også gradvis gjennom de samme tre årene. Offentlig konsum reduseres da med 0,2 prosent i det første, 0,4 prosent i det andre og til slutt 0,6 prosent fra og med det tredje året.

Av tabell 4.6 går det fram at lønningene i privat tjenesteyting øker litt mindre enn den initielle økningen i offentlig sektor. Igjen bidrar tilbakespillseffektene til å trekke lønnsveksten i offentlig sektor godt opp over den initielle økningen. Lønnsveksten for økonomien i alt øker i denne beregningen med 0,3 prosentpoeng i hvert av de tre første årene, mens det deretter er ubetydelige effekter.

Øvrige makroøkonomiske virkninger er vist i tabell 4.7. Sysselsettingen reduseres litt i de tre første årene, mens arbeidstilbudet øker i de neste tre. Dette innebærer at arbeidsledigheten øker litt i hele perioden vi studerer.

4.4. Lønnsloft uten inndekning

Ovenfor er det argumentert med at det i en makroøkonomisk analyse av et lønnsloft i kvinnedominerte yrker i offentlig sektor er rimelig å foreta en tilsvarende innstramning i andre deler av offentlig økonomi. Bakgrunnen er at dette forutsettes ikke å påvirke strukturen i lønnsdannelsen for andre grupper, slik at lønnsloftet ikke skal finansieres ved at lønnsveksten for andre grupper i offentlig sektor blir

reduisert. Spesielt på kort sikt er kravet om inndekning ikke helt opplagt, ettersom Regjeringen har lagt opp til en lavere bruk av oljepenger enn det handlingsregelen åpner for. Det er heller ingen naturlov at handlingsregelen skal gjelde på lang sikt, selv om den store majoriteten av partiene på Stortinget støtter den. Vi har derfor foretatt en beregning hvor lønnsloftet øker de samlede offentlige utgiftene, men hvor renter og valutakurser bestemmes i modellen. I denne beregningen er offentlig sektors kjøp av varer og tjenester målt i volum de samme som i referansebanen. Samtidig er skatte- og avgiftsopplegget reelt sett uendret. Resultatene for lønn er vist i tabell 4.8.

Tabell 4.8. Virkninger på timelønnsnivået av en permanent likelønnsrett svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0
Offentlig forvaltning	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9
<i>Initial økning i offentlig forvaltning som direkte følge av lønnsloftet</i>	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Private tjenesteytende sektorer mm.	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Industri	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4

Tabell 4.9. Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av en permanent likelønnsrett svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs og rente. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Konsum i husholdningene	0,2	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Konsum i offentlig forvaltning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investeringer i fastlandsbedrifter	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Boliginvesteringer	0,2	0,7	0,9	1,0	0,9	0,9
Eksport, tradisjonelle varer	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Import	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
BNP Fastlands-Norge	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Pengemarkedsrente, prosentpoeng	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Konsumprisindeksen	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5
Husholdningenes disponible realinntekt	0,5	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
Importveid valutakurs ¹	-0,3	-0,4	-0,2	0,0	0,2	0,2
Relativ lønn per produsert enhet i industrien	0,2	0,2	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2
Budsjettoverskudd i offentlig forvaltning, mrd. kroner ²	-1,8	-3,1	-2,6	-2,9	-3,3	-3,8
Sysselsatte lønnstakere	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Arbeidstilbud	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Arbeidsledighetsrate, prosentpoeng	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0

¹ Negativt tall betyr en sterkere krone

² Virkningene på oljeinntektene og avkastningen av Staten pensjonsfond – Utland som følge av endringer i valutakursen er ikke tatt hensyn til

Forskjellene i virkningene på makroøkonomien ved denne alternative forutsetningen er små og er vist i tabell 4.9. Den klart største forskjellen er det opplagte at konsumet i offentlig forvaltning nå ikke endres i forhold til referansebanen, samtidig som budsjettoverskuddet i offentlig forvaltning reduseres. I forhold til resultatene referert til i de foregående avsnittene, innebærer dette en mer ekspansiv finanspolitikk. Virkningene på lønningene blir derfor litt større, noe som gir litt høyere inntekter i husholdningene og økt konsumetterspørsel. Når etterspørselen fra offentlig sektor ikke lenger er redusert, øker også de positive effektene på BNP i Fastlands-Norge litt. Litt høyere sysselsetting og litt mindre økning i arbeidsledigheten er et resultat.

Litt høyere lønnsnivå bidrar til å øke inflasjonsimpulsene. Sammen med at arbeidsledigheten øker litt mindre fører dette til at sentralbanken setter renta mer opp enn i beregningen hvor lønnsloftet finansieres ved innstramming på andre områder. Forskjellen i renterespons er i relative termer stor. Som gjennomsnitt første seks år er renteøkningen om lag 60 prosent høyere enn i beregningen med budsjettmessig inndekning. I absolutte termer er forskjellen imidlertid liten, fordi dette forslaget er en liten impuls mot norsk økonomi. I MODAGs beskrivelse av økonomiens virkemåte er også valutakursen relativt følsom overfor renteendringer.

Det er dermed ikke så store renteendringen som skal til for å demme opp for inflasjonsimpulsene. Hovedmekanismen for hvordan renta virker på inflasjonen er gjennom påvirkningen av importpriser ved at valutakursen endres.

4.5. Engangslønnsloft

Forutsetningene for beregningene så langt, har vært at lønnsloftet er permanent. Et interessant spørsmål er hva som vil skje hvis lønnsloftet ikke er permanent. En kunne tenke seg en slik analyse ved å forutsette at alle lønninger fra om med det andre året kom tilbake til nivåene i referansebanen. Bak dette kunne ligge at de ekstraordinære tilleggene gitt til arbeidstakerne i de kvinneorienterte yrkene falt bort etter ett år. En mer fruktbar tilnærming kan imidlertid være å ta utgangspunkt i hva modellen sier om tilbakevending etter et ekstraordinært engangshopp i lønningene. Som beskrevet tidligere, er permanens i denne sammenheng i modellsimuleringen tolket som at lønna i offentlig sektor blir gitt en initial økning på 1,2 prosent i *hele* beregningsperioden, men at lønnsdannelsen slik den er formulert i MODAG deretter har fått virke. Vi har derfor gjennomført en beregning hvor den initiale økningen bare gjelder i det første året. Den finanspolitiske innretningen er i denne beregningen forutsatt å være uforandret i forhold til referansebanen, det vil si at de økte utgiftene første året ikke er dekket inn gjennom økte innstramminger i andre deler av offentlig økonomi. Dette er tolket på samme måte som i avsnittet ovenfor.

Et engangsløft for lønningene i typiske kvinneyrker i offentlig forvaltning vil gi nøyaktig de samme virkningene i det første året som beskrevet tidligere. Fra og med det andre året blir virkningene derimot kvantitativt svært forskjellige. Like-lønnsloftet har brakt lønnsnivået i offentlig og privat tjenesteyting klart opp i det første året. Når så de normale lønnsbestemmende faktorene får fastsette lønna alene videre, er det ikke slik at man umiddelbart kommer ned til referansebanenes lønnsnivå. Det tar tid. Av tabell 4.10 går det fram at virkningene på lønnsnivåene i offentlig og privat tjenesteyting reduseres med om lag 1/3-del i hvert av årene etter lønnsloftet. I det femte året etter lønnsloftet er lønnsnivået i økonomien tilnærmet nede på nivået fra referansebanen. Industrielønningene har dette året antatt referansebaneverdien fullt ut.

Tabell 4.10. Virkninger på timelønnsnivået av en likelønnsloft på 2,7 mrd. kroner i 2008. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I alt	0,9	0,6	0,4	0,2	0,1	0,1
Offentlig forvaltning	1,7	1,1	0,7	0,5	0,3	0,2
<i>Initial økning i offentlig forvaltning som direkte følge av lønnsloftet</i>	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Private tjenesteytende sektorer mm.	0,8	0,6	0,4	0,2	0,2	0,1
Industri	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0

Virkningene på andre makroøkonomiske hovedstørrelser er vist i tabell 4.11. Effektene på disse størrelsene følger det samme mønsteret som for lønningene, ved at virkningene stort sett har dødd ut etter seks år. Virkningene på konsumet i husholdningene, følger i stor grad inntektene, men med et klart tidsetterslep. Også virkningene på offentlige budsjetter kommer med noe tidsetterslep i forhold til den opprinnelige lønnsøkningen. Konsumprisnivået forblir imidlertid noe høyere enn i referansebanen. Dette skyldes blant annet tidsforsinkete effekter av økte lønninger. Kronekursen er mot slutten av beregningsperioden noe svakere enn i referansebanen, noe som også bidrar til det svakt økte prisnivået.

Tabell 4.11. Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av en likelønnsrett på 2,7 mrd. kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs og rente. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Konsum i husholdningene	0,2	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1
Konsum i offentlig forvaltning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investeringer i fastlandsbedrifter	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Boliginvesteringer	0,2	0,6	0,6	0,3	0,2	0,1
Eksport, tradisjonelle varer	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Import	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
BNP Fastlands-Norge	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Pengemarkedsrente, prosentpoeng	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Konsumprisindeksen	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Husholdningenes disponible realinntekt	0,5	0,6	0,3	0,1	0,1	0,0
Importveid valutakurs ¹	-0,3	-0,3	0,0	0,2	0,3	0,2
Relativ lønn per produsert enhet i industrien	0,2	0,2	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2
Budsjettoverskudd i offentlig forvaltning, mrd. kroner ²	-1,8	-2,3	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5
Sysselsatte lønnstakere	-0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Arbeidstilbud	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Arbeidsledighetsrate, prosentpoeng	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

¹ Negativt tall betyr en sterkere krone

² Virkningene på oljeinntektene og avkastningen av Staten pensjonsfond – Utland som følge av endringer i valutakursen er ikke tatt hensyn til

5. Arbeidstilbudseffekter av likelønnsloftet

Mens vi ovenfor har sett på de makroøkonomiske effektene av et lønnsloft i kvinnedominerte yrker innen offentlig sektor, skal vi nå se på hvordan et slikt løft påvirker arbeidstilbudet til de offentlig ansatte innen disse yrkene. For å belyse dette har vi gjennomført to sett med beregninger:

- Alle kvinnelige og mannlige sykepleiere som jobber i kommune/fylkeskommuner eller i helseforetakene får økt timelønnen sin med et beløp som tilsvarende lønnsgapene (per normalårsverk) i tabell 3.1.
- Alle kvinner og menn i kvinnedominerte yrker slik de er definert i vedlegg B får økt timelønnen med et beløp som tilsvarende lønnsgapene (per normalårsverk) i tabell 3.1.

Som det framgår av vedlegg B, er sykepleiere ved siden av lærere, den i særdeleshet største yrkesgruppen innen offentlig sektor. Vi har derfor gjennomført separate beregninger for denne yrkesgruppen.

Beregningene for sykepleierne er gjennomført ved at vi tar utgangspunkt i samme datamateriale vi tidligere har brukt, men vi ser nå bare på de kvinnene og mennene som i datamaterialet jobber som sykepleiere i kommunene/fylkeskommunene eller helseforetakene. Det ses bort fra at sykepleierne kan ønske å gå til andre sektorer som for eksempel stat, skoleverk eller privat sektor, og det ses også bort fra at personer utenfor arbeidsmarkedet eller personer sysselsatt i andre deler av arbeidsmarkedet kan ønske å få jobb som sykepleier i kommunene/fylkeskommunene eller i helseforetakene. Dette bidrar som sagt til større usikkerhet rundt simuleringsresultatene.

For å få best mulig prediksjoner på timelønn, brukes separate lønnsrelasjoner for henholdsvis kvinner og menn for hver av de 4 sektorene som er spesifisert i tabell 3.1, det vil si skoleverket, KS (m/ Oslo), helseforetak og Stat, se vedlegg C. Dette er de samme lønnsrelasjonene som vi brukte i de tidligere beregningene for offentlig sektor.

Tabell 5.1. Fordelingen av ønsket arbeidstid for sykepleiere i kommuner/fylkeskommuner og helseforetak i referansesystemet og ved en lønnsøkning på 16 kr per time i kommuner/fylkeskommuner og 11,85 kr i helseforetak. Andeler i prosent

Årlig arbeidstid, timer ¹	Mannlige sykepleiere		Kvinnelige sykepleiere	
	Referanse-system	Etter lønnsøkning	Referanse-system	Etter lønnsøkning
260	0,0	0,0	0,7	0,8
780	0,5	0,4	3,9	3,8
1040	1,0	0,9	12,5	10,6
1560	2,8	2,7	18,2	15,3
1976	76,7	76,1	58,1	62,0
2340	10,3	10,6	5,9	6,5
2600	8,8	9,3	0,9	1,1
Forventet arbeidstid, timer	2 041	2 047	1 757	1 784
Endring forventet arbeidstid, pst.		0,3		1,5

¹Den årlige arbeidstiden er målt i arbeidstidsintervaller. Verdiene i denne kolonnen er verdiene som er brukt i modellsimuleringene.

Tabell 5.2. Endringer i timelønn, arbeidstilbud og lønnsinntekt for sykepleiere ved en lønnsøkning på 16 kr per time i kommuner/fylkeskommuner og 11,85 kr i helseforetak. 2003-kroner

	Kommune/ fylkeskomm.	Helse- foretak	Alle
Kvinner			
Timelønn (kr)	177	186	182
Endring i timelønn (prosent)	9,0	6,3	7,7
Gjennomsnittlig ønsket arbeidstid (timer)	31,2	31,0	31,1
Endring i gj.sn. ønsket arb.tid (prosent)	1,4	1,6	1,5
Endring i gj.sn. lønnsinntekt uten arbeidstilbudseffekter (kr)			22 602
Endring i gj.sn. lønnsinntekt med arbeidstilbudseffekter (kr)			27 410
Endring i gj.sn. arbeidsinntekt med arbeidstilbudseffekter, elastisitet fra Di Tommaso, Strøm and Sæther (2007) ¹ (kr)			31 801
Menn			
Timelønn (kr)	185	203	192,5
Endring i timelønn (prosent)	8,7	5,8	7,2
Gjennomsnittlig ønsket arbeidstid (timer)	36	33	34
Endring i gj.sn. ønsket arbeidstid (prosent)	0,26	0,35	0,28
Endring i gj.sn. lønnsinntekt uten arbeidstilbudseffekter (kr)			24 941
Endring i gj.sn. lønnsinntekt med arbeidstilbudseffekter (kr)			26 001

¹Di Tommaso, Strøm og Sæther estimerer en "random utility modell" for arbeidstilbudet til norske, registrerte sykepleiere i år 2000.

Av tabellene 5.1 og 5.2 ser vi at effektene på de mannlige sykepleiernes arbeidstilbud er veldig små. Endringer i arbeidstilbudet gitt at mennene jobber er omkring 0,3 prosent. Dette følger i første rekke av at lønnselastisiteten til menn er liten ifølge estimatene i LOTTE-Arbeid. For kvinnelige sykepleiere finner vi en moderat økning i arbeidstilbudet. Gitt at kvinnene jobber øker forventet arbeidstid med 1,5 prosent. Dette impliserer en betinget tilbudselasititet på omkring 0,2 prosent, det vi si at når lønnen øker med 1 prosent, øker kvinnenens arbeidstilbud med 0,2 prosent. Siden modellspesifikasjonene ikke tar hensyn til valg av sektor, er vi ikke i stand til å si noe om effektene på arbeidstilbudet til sykepleiutdannede personer som har valgt å stå utenfor arbeidsmarkedet eller som befinner seg i andre sektorer.

Tabell 5.2 viser også endringen i sykepleiernes gjennomsnittlige lønnsinntekter av endringen i timelønn. Ved at mannlige sykepleiere i gjennomsnitt jobber noe mer enn kvinnene i utgangssituasjonen, vil de tjene noe mer på økningen i timelønn gitt uendret arbeidstilbud. Kvinnene er imidlertid mer følsomme overfor endringer i timelønn, og dersom kvinnene faktisk får økt sitt arbeidstilbud så mye som de ønsker, vil økningen i kvinnenens arbeidsinntekt være noe større enn for mennene ifølge våre simuleringsresultater.

I tabell 5.2 har vi også presentert et anslag for endring i kvinnenens gjennomsnittlig arbeidsinntekt basert på funnene i en studie av Di Tommaso, Strøm og Sæther (2007). Denne studien fokuserer på kvinnelige sykepleiere og finner at deres betingede tilbudselasititet med hensyn på lønn er omkring dobbelt så stor som den vi finner. Vi ser at dersom dette er tilfelle, øker endringen i arbeidsinntekten med ytterligere omkring 4 400 kr (kr 31 801 - 27 410). Resultatene av lønnsøkninger på arbeidstilbudet er altså ganske ømfintlige for anslaget på tilbudselasititeten.

I tabell 5.3 har vi brukt resultatene for sykepleierne til å si noe om den totale effekten av at de utvalgte kvinnedominerte yrkesgrupper innen skoleverket, kommune/fylkeskommune, helseforetak og Stat får et lønnsløft tilsvarende lønnsgapene i tabell 3.1. Både kvinner og menn i disse gruppene får et lønnsløft. Beregningene er utført ved at vi med utgangspunkt i lønnrelasjonene for de 4 sektorene og de to kjønnene har beregnet prosentvis lønnsvekst for personene som omfattes av analysen. Som det framgår av tabellen, er den i gjennomsnitt 5,5 prosent for alle personene under ett. Ved å sammenholde fordelingen av lønnsveksten med lønnselastisiteten, kan vi så beregne endringer i arbeidstilbud gitt at personene jobber.

Tabell 5.3. Endringer i arbeidstid, timelønn, skatter og likelønnsnett for utvalgte kvinne- og yrkesgrupper i skoleverket, kommune/fylkeskommune, helseforetak og staten. 2003-kroner

	Endring i forhold til referansesystemet
Forventet arbeidstid, prosent	0,9
Gjennomsnittlig timelønn, prosent	5,5
Gjennomsnittlig lønnsinntekt, kr	17 334
Inntektskatt, kr	6 361
Samlet lønnsnett uten arbeidstilbudseffekter, mill. kroner	2 583

Lønns-gapene i tabell 3.1 gjelder per årsverk. I simuleringene har vi oversatt dette beløpet til et skift i lønn per time, og finner da som nevnt at gjennomsnittlig timelønn øker med 5,5 prosent. Siden mange yrkesaktive innen de kvinne- og yrkesgruppene ikke arbeider heltid, men tvert imot deltid, er økningen i gjennomsnittlig arbeidsinntekt mindre enn gjennomsnittet av lønns-gapene. Som det framgår av tabellen, øker gjennomsnittlig lønnsinntekt med vel 17 000 kr.

Økningen i timelønn bidrar til at de som allerede er ansatt innen de kvinne- og yrkesgruppene i offentlig sektor, ønsker å arbeide mer. Dersom de får lov til dette, viser beregningene at gjennomsnittlig arbeidstid vil øke med snau 1 prosent. Med utgangspunkt i at samlet arbeidstilbud for de kvinne- og yrkesgruppene er snau 150 000 årsverk, tilsvarer dette en økning i arbeidstilbudet på i underkant av 1 500 årsverk. I den grad det er mangel på arbeidskraft innen de kvinne- og yrkesgruppene i offentlig sektor, vil dette bidra til å redusere presset i arbeidsmarkedet, og da særlig innen omsorgsykker hvor kvinnene i stor grad arbeider.

Dersom økningen i arbeidstilbudet realiseres, vil også det offentlige skatteinntekter øke, både som følge av den isolerte økningen i timelønnen og økt arbeidstid. Vi ser at i forhold til økningen i lønnsinntekt på vel 17 000 kr får myndighetene tilbake omkring en tredjedel (6 400 kr) i form av økte skatteinntekter. En ikke ubetydelig del av de økte kostnadene knyttet til økt lønn kommer dermed tilbake til offentlige budsjetter i form av økte skatteinntekter.

6. Noen avsluttende merknader

De to tiltakene for reduksjon av kjønnsrelaterte lønnsforskjeller vi har analysert i denne artikkelen er grunnleggende forskjellige, noe som har hatt betydning for hvordan vi har forsøkt å analysere dem. Tiltak 2, lønnsløft for ansatte i kvinne-dominerte yrker, er et tiltak hvor det er lett å få en forståelse av at tiltaket i hvert fall på kort sikt og i offentlig sektor vil virke på den tilsiktede måten. Tiltak 1 derimot, styrking av aktivitets- og redegjøringsplikten i Lov om likestilling mellom kjønnene, har vi ingen slik klar intuisjon på.

Analysene våre knyttet til tiltak 1, er ikke en analyse av tiltaket, men varianter av full måloppnåelse. Disse kaster imidlertid lys over hvilke virkninger endringer i kvinners relative avlønning kan ha på deres arbeidstilbud. Dette vil også gjelde for andre typer tiltak, så lenge de medfører de nevnte effekter på avlønningen av kvinner. Økt avlønning av kvinner vil medføre økt tilbud av arbeidskraft blant kvinner. I hvilken grad økningen i arbeidstilbudet vil slå ut i økt yrkesaktivitet avhenger av etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Dersom denne bestemmes av offentlig sektor, vil det økte arbeidstilbudet kunne bli møtt med redusert etterspørsel hvis den offentlige budsjettbalansen skal være upåvirket. I så fall vil økt avlønning av kvinner kunne føre til at en større del av kvinnene enten må forsøke å finne seg arbeid i privat sektor, eller de kan ende opp som arbeidsledige.

Beregningene av tiltak 2 er mer tradisjonelle, i og med at det er lettere å forstå mekanismene som settes i sving. Også her gjøres imidlertid mange forutsetninger som ikke er opplagte. Analysen bygger på at frontfagsmodellen ikke påvirkes, og at markedet ikke reverserer lønnsløftet. I tillegg må en betinge analysene på at MODAGs beskrivelse av lønnsmitte mellom næringene er riktig i konteksten hvor helt spesielle utdanningsgrupper i offentlig forvaltning får hevet lønningene. Modellen er aggregert, og disse utdanningsgruppene er ikke spesifisert. Det er grunn til å tro at lønnsmitten vil være sterkt knyttet til de ulike utdanningsgruppene, slik at det for eksempel spesielt vil være sykepleiere i private sektor som får økt lønn som følge av et slikt løft. På den annen side er det ingen grunn til å betvile at det også vil være en lønnsmitte for andre grupper arbeidstakere. Arbeidstilbudseffektene i MODAG beregningene ser ut til å være rimelig i samsvar med resultatene en får med beregningene på LOTTE-Arbeid.

Et resultat en kan merke seg er at et kvinnelønnsløft som innebærer økt bruk av oljepenger i veldig liten grad vil øke presset i økonomien. Det vil imidlertid øke det norske kostnadsnivået mer direkte og det vil påvirke inntektsfordelingen mellom arbeidstakere i konkurranseutsatt virksomhet og i skjermede næringer, i de førstnevntes disfavør.

Referanser

- Andreassen, L. og T. Kornstad (2007): Utviklingen i sykefraværet på 1990-tallet, Økonomiske analyser 3/2007, s 43-52, Statistisk sentralbyrå.
- Barth, E. og P. Schøne (2006): Undersøkelser av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn 2000-2005, kap 3 i NOU 2006:11, Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2006, Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Bjørnstad, R. og E. Jansen (2006): Valutakursutviklingen etter 31. mars 2001: Renta bestemmer det meste, s 42 – 47. Økonomiske analyser 6/2006, Statistisk sentralbyrå.
- Boug, P., Y. Dyvi, P.R. Johansen og B. Naug (2002): MODAG – En makroøkonomisk modell for norsk økonomi. Sosiale og økonomiske studier nr 108. Statistisk sentralbyrå.
- Cappelen, Ådne, A. Raknerud og M. Rybalka (2007): Effekter av SkatteFUNN på foretakenes produktivitet og lønnsomhet. Foreløpig rapport om resultataddisjonalitet. Rapport 2007/22. Statistisk sentralbyrå.
- Dagsvik, J. K. (1994): “Discrete and Continuous Choice, Max-stable Processes and Independence from Irrelevant Attributes”. *Econometrica*, **62**, 1179-1205.
- Dagsvik, J. K. og Z. Jia (2006): Labor Supply as a Choice among Latent Choice Opportunities. A Practical Empirical Approach, Discussion Paper 481, Statistisk sentralbyrå.
- Dagsvik, J.K., Z. Jia, T. Kornstad og T.O. Thoresen (2007): LOTTE-Arbeid – mikrobasert modell for beregning av arbeidstilbudseffekter av skatteendringer. Økonomiske analyser 6/2007, s. 39 – 47, Statistisk sentralbyrå.
- Dagsvik, J.K., Z. Jia, T. Kornstad og T.O. Thoresen (2008): Tilbudsvirkninger ved skattereformer: Virkninger av utvalgte skattereformer simulert ved modellen LOTTE-Arbeid, kommer i Norsk Økonomisk Tidsskrift.
- Di Tommaso, M.L., S. Strøm, E.M. Sæther (2007): Nurses Wanted. Is the job too harsh or is the wage too low? Working paper 4/2007, Universitetet i Torino.
- Eika, T., Z. Jia og T. Kornstad (2008): Virkninger av to tiltak for mindre lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. NOU 2008:6, s. 283 – 301, Barne- og Likestillingsdepartementet.
- Johansen, P.R. og I. Holm (2001): Makroøkonomiske virkninger av ulike måter å bruke realavkastningen av Petroleumsfondet på. Økonomiske analyser 4/2001.
- KS (2006): Lønns- og personalstatistikk, hovedoversikt, desember 2006, Kommuneforlaget.
- Schøne, P. (2004): Lønnsforskjeller i offentlig og privat sektor, Rapport 2004:2, Institutt for samfunnsforskning.
- SSB (2007a): Konjunkturtendensene. Økonomiske analyser 3/2007, s 3 – 26, Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2007b): Lønnstatistikk for ansatte i statlige sykehus. <http://www.ssb.no/lonnstasyk/tab-2007-03-23-01.html>.

FAD (2007): Statens sentrale tjenesteregister (SST) pr 1.10.2006
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/Tema/andre/Lonnsoppgjor/SST.html?id=473320>

TBU (2007): Etter inntektsoppgjørene 2007. AID 22. juni 2007.
http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/rapporter_og_planer/2007/TBU_2007_oppsummering.pdf

Arbeidstilbudsmodellen LOTTE-Arbeid

Ifølge den stiliserte lærebokmodellen er arbeidstid og timelønn de viktigste variablene man tar hensyn til når man skal bestemme hvor mye man vil arbeide. I tillegg til disse variablene kan det imidlertid argumenteres for at ikke-pekuniære egenskaper ved jobbene så som jobbinnhold, karrieremuligheter og arbeidssted er kjennetegn som tilbyderer av arbeid har preferanser over, og som vedkommende også tar hensyn til. Både arbeidstid, timelønn og ikke-pekuniære attributter er det vi kaller jobbspesifikke, det vil si de varierer mellom jobber. Å endre arbeidstid vil derfor medføre skifte av "jobb". Dermed kan det synes realistisk å betrakte tilbyderens atferd som en prosess der personene tilpasser seg ved å velge blant tilgjengelige "jobber", der hver jobb er karakterisert ved arbeidstid, timelønn og ikke-pekuniære attributter. Videre er det ulike former for rasjonerings i arbeidsmarkedet i og med at det for eksempel er flere jobber med normalarbeidstid enn jobber der andre arbeidstider er mulige. Valgmengden av mulige jobber i et slikt marked vil videre være individspesifikk, og fordelingen av disse valgmengdene i markedet vil avhenge av etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft, samt av tilbudet som retter seg mot de respektive jobbtyper.

Betraktningene overfor er sentrale som motivasjon for det rammeverket som er benyttet i arbeidstilbudsmodellen LOTTE-Arbeid, og som er basert på Dagsvik (1994). Her er nettopp utgangspunktet at hver aktør (tilbyder) står overfor en latent (for forskeren) mengde av tilgjengelige jobber, og aktøren velger den jobben som gir størst velferd. Jobbene er karakterisert ved arbeidstid og timelønn samt latente ikke-pekuniære attributter, så som arbeidsoppgaver, karrieremuligheter, etc. For en gitt jobb er altså arbeidstiden og timelønna antatt gitte. Eventuelle begrensninger på arbeidstiden (til heltid eller høy deltidsprosent) som aktøren står overfor, vil i dette opplegget bli tolket slik at det er mange flere tilgjengelige jobber i markedet med henholdsvis deltid eller heltids arbeidstider.

I utgangspunktet står en her overfor betydelige utfordringer i og med at det er vanskelig å ta hensyn til at sentrale jobb-spesifikke attributter ikke er observerbare for forskeren. De individ-spesifikke valgmengdene av mulige jobber er heller ikke observerbare, og det er ikke engang klart hvordan disse presist skal defineres, og hvilken informasjon det er rimelig å anta at tilbyderne har om sine respektive valgmengder. Bidrag til uobserverbar heterogenitet i dette opplegget vil altså komme både fra heterogenitet i preferanser over jobb-attributter, og fra heterogenitet i valgmulighetene for arbeidstakerne over populasjonen.

Skillet mellom privat og offentlig sektor og mellom ulike deler av offentlig sektor er ikke tatt hensyn til i LOTTE-Arbeid.inntekt fra eventuell bijobb som selvstendig næringsdrivende er behandlet som eksogent, mens hushold hvor minst en av de voksne personene er definert som selvstendig næringsdrivende (næringsinntekt > 80 000 kr målt i 1997-priser) er utelatt fra analysen. Modellspesifikasjonene tar heller ikke hensyn til at dersom kvinnene i økt grad går ut i arbeidslivet, medfører dette ofte økt etterspørsel etter barnepass utenfor hjemmet. Manglende muligheter for barnepass kan bidra til at det blir vanskelig for kvinnene å gå ut i arbeidslivet.

I tillegg til avgrensingen nevnt ovenfor, er utvalget brukt i estimeringene av modellene avgrenset til å gjelde personer i alderen 26-62 år, og dette er samme aldergruppe som er omfattet av simuleringene presentert ovenfor.

Modellene er estimert ved hjelp av data fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 1997, kombinert med opplysninger fra Selvangivelsesregisteret for personer og familier. Arbeidstid er målt som faktisk årlig arbeidstid ifølge AKU, mens timelønn er beregnet som samlet lønnsinntekt ifølge Selvangivelsesregnskapet

dividert med faktisk arbeidstid. Denne måten å måle timelønn på innebærer at fordelingen av timelønn og arbeidstid er konsistent med observert fordeling av arbeidsinntekt. Estimeringsresultatene er dokumentert i Dagsvik og Jia (2006).

I simuleringene har vi tatt utgangspunkt i data fra AKU 2003 og benyttet samme avgrensning av dataene og samme definisjoner av arbeidstid og timelønn som ved estimering av de tre delmodellene. Erfaringene våre med dette datamaterialet er at uvalget ikke er representativt for populasjonen når det gjelder antall yrkesaktive innen ulike deler av offentlig sektor. Dette bidrar til usikkerhet rundt estimatene på nivå tall for samlet arbeidstid, samlet arbeidsinntekt og samlet skatteproveny.

Vedlegg B

Kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig forvaltning

	Andel
Skoleverket	Kvinner i pst.
Adjunkt	70,1
Adjunkt m/tilleggsutdanning	65,5
Lærer	70,5
Øvrig Kommune og fylkeskommune, utenom Oslo	
Arbeidsterapeut	75
Barnepleier	99
Barnevernspedagog	90
Bibliotekar	89
Ergoterapeut	94
Fotterapeut	96
Fysioterapeut	84
Førskolelærer	96
Helsesøster	100
Jordmor	100
Klinisk sosionom	77
Miljøterapeut	79
Sosialkurator	86
Sosionom	85
Spesialbibliotekar	90
Spesialpedagog	93
Spesialsykepleier	92
Sykepleier	95
Tannpleier	99
Vernepleier	85
Helseforetak: Heltidsansatte	
Sykepleiere og sp.sykepleiere	85
Bioingeniører	87
Radiografer og audiografer	72
Fysioterapeut og ergoterapeut	83
Vernepleiere	63
Sosionomer og barnevernspedagoger	78
Stat	
Bibliotekar	89
Hovedbibliotekar	90
Førsteinspektør	67
Høgskolelærer/øvingslærer	64
Miljøterapeut	72
Spes. utd. miljøterapeut	68

Vedlegg C

Sektorspesifikke lønnsrelasjoner

	Menn		Kvinner	
	Estimat	t-verdi	Estimat	t-verdi
Skoleverket				
Konstant	4,07	19,53	3,30	14,99
Utdanningens lengde/10	0,48	4,50	0,63	6,42
Erfaring i år/10	0,39	2,49	0,69	4,72
(Erfaring i år/10) ²	-0,08	-2,40	-0,12	-4,28
R ²	0,39		0,55	
Antall observasjoner	62		63	
KS (m/ Oslo)				
Konstant	4,45	47,70	4,41	70,57
Utdanningens lengde/10	0,46	8,57	0,39	11,94
Erfaring i år/10	-0,05	-0,89	0,06	1,90
(Erfaring i år/10) ²	0,02	1,71	-0,01	-0,87
R ²	0,19		0,12	
Antall observasjoner	328		1115	
Helseforetak				
Konstant	4,02	22,39	4,36	39,28
Utdanningens lengde/10	0,79	8,14	0,46	7,25
Erfaring i år/10	0,06	0,48	0,07	1,33
(Erfaring i år/10) ²	0,00	0,16	-0,01	-0,65
R ²	0,43		0,17	
Antall observasjoner	93		314	
Stat				
Konstant	4,71	39,57	4,08	41,52
Utdanningens lengde/10	0,29	5,00	0,54	11,29
Erfaring i år/10	0,14	1,87	0,15	2,77
(Erfaring i år/10) ²	-0,03	-1,53	-0,01	-1,27
R ²	0,11		0,38	
Antall observasjoner	236		215	
Andre				
Konstant	4,24	117,58	4,16	102,30
Utdanningens lengde/10	0,57	28,43	0,50	22,31
Erfaring i år/10	0,22	10,49	0,20	9,47
(Erfaring i år/10) ²	-0,03	-8,30	-0,03	-7,69
R ²	0,17		0,15	
Antall observasjoner	4323		3293	

Tabellregister

2. Full lønnsmessig likestilling analysert ved LOTTE-Arbeid	
2.1. Deskriptiv statistikk for utvalget brukt i simuleringene. 2003.....	10
2.2. Estimaterne på timelønnsrelasjonene. 2003.....	10
2.3. Effekter på kvinners timelønn og arbeidsinntekt av ulike forutsetninger om kvinnens timelønn. 2003-priser.....	12
2.4. Fordelingen av kvinnes arbeidstilbud ved ulike forutsetninger om timelønn. Prosent	13
2.5. Effekter på timelønn, arbeidsinntekt og samlet skatteproveny av ulike forutsetninger om kvinnes timelønn når vi ser kvinner og menn under ett. 2003-priser.....	14
2.6. Effekter på timelønn, arbeidstilbud, inntekt og skatt for kvinner i offentlig sektor når de får samme avkastning av utdanning og yrkeserfaring som menn. 2003-priser	14
2.7. Betinget fordeling av ønsket arbeidstid for kvinner gitt at kvinnene arbeider i offentlig sektor. Prosent.....	15
3. Likelønnsloft - lønnsnett i offentlig sektor – Hvor stor er potten?	
3.1. Anslag for kvinnedominerte stillingsgrupper i fire deler av offentlig forvaltning – 2007	17
3.2. Isolerte virkninger av et lønnsloft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor på 2,7 mrd. kroner. Heltidsansatte.....	17
4. Makroøkonomisk virkninger av et likelønnsloft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor.....	18
4.1. Virkninger på timelønnsnivået av en permanent likelønnsnett svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Upåvirket valutakurs, rente og uendrete finanspolitiske parametere. Avvik fra referansebanen i prosent.....	19
4.2. Virkninger på timelønnsnivået av en permanent likelønnsnett svarende til 2,7 mrd kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsnetten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent.....	21
4.3. Virkninger på realtimelønnsnivået av en permanent likelønnsnett svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsnetten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent.....	21
4.4. Virkninger i arbeidsmarkedet av en permanent likelønnsnett svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsnetten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår	22
4.5. Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av en permanent likelønnsnett svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsnetten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår	22
4.6. Virkninger på timelønnsnivået av en gradvis opptrapping av et likelønnsloft, svarende til en permanent likelønnsnett på 2,7 mrd. kroner fra og med 2010. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsnetten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent	23
4.7. Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av en gradvis opptrapping av et likelønnsloft svarende til 2,7 mrd. kroner fra og med 2010. Modellbestemt valutakurs, rente og en finansiering av likelønnsnetten gjennom lavere offentlig konsum. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår	23
4.8. Virkninger på timelønnsnivået av en permanent likelønnsnett svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent.....	24
4.9. Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av en permanent likelønnsnett svarende til 2,7 mrd. kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs og rente. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår	24
4.10. Virkninger på timelønnsnivået av en likelønnsnett på 2,7 mrd. kroner i 2008. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent.....	25
4.11. Virkninger på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av en likelønnsnett på 2,7 mrd. kroner i 2008. Modellbestemt valutakurs og rente. Ingen innstramming i andre deler av offentlige budsjetter. Avvik fra referansebanen i prosent der ikke annet framgår	26

5. Arbeidstilbudseffekter av likestillingsløftet

- 5.1. Fordelingen av ønsket arbeidstid for sykepleiere i kommuner/fylkeskommuner og helseforetak i referansesystemet og ved en lønnsøkning på 16 kr per time i kommuner/fylkeskommuner og 11,85 kr i helseforetak. Andeler i prosent 27
- 5.2. Endringer i timelønn, arbeidstilbud og lønnsinntekt for sykepleiere ved en lønnsøkning på 16 kr per time i kommuner/fylkeskommuner og 11,85 kr i helseforetak. 2003-kroner 28
- 5.3. Endringer i arbeidstid, timelønn, skatter og likelønnsnett for utvalgte kvinnedominerte yrkesgrupper i skoleverket, kommune/fylkeskommune, helseforetak og staten. 2003-kroner 29